

# TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

XIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN





FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN  
XIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

# TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

*Director*

Guillermo Escobar

t  
trama  
EDITORIAL.ES

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman - PROFIO

Federación Iberoamericana de Ombudsman  
[www.portalfio.org](http://www.portalfio.org)

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica  
Fundación General de la Universidad de Alcalá  
[www.pradpi.org](http://www.pradpi.org)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)  
[www.profio.info](http://www.profio.info)

© FIO  
Federación Iberoamericana de Ombudsman

© PRADPI  
Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica  
Fundación General de la Universidad de Alcalá

© GIZ  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Ilustración de portada: Pablo Maojo

Producción: Trama editorial, 2015  
Blanca de Navarra, 6  
28010 Madrid  
Tel: 91 702 41 54  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)

ISBN: 978-84-943800-5-1  
Depósito legal: M-27315-2015

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN  
XIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

---

# TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

## Director

Guillermo Escobar (*Universidad de Alcalá*)

## Colaboradores

Laura Yussen (*Defensoría de Argentina*)

Raquel Otalora (*Defensoría de Bolivia*)

Cláudio Chequer (*Procuraduría de Brasil*)

Luis Manuel Castro (*Defensoría de Colombia*)

Guillermo Bonilla (*Defensoría de Costa Rica*)

Cristhian Bahamonde (*Defensoría de Ecuador*)

Raúl Moreno y Carolina Molina (*Procuraduría del El Salvador*)

Marta Kindelán y José Manuel Sánchez Saudinós (*Defensoría de España*)

Anantonia Reyes y Julio César Hernández (*Procuraduría de Guatemala*)

Héctor Daniel Dávalos (*Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*)

Armando José Aragón (*Procuraduría de Nicaragua*)

Raquel Mitjans (*Defensoría de Paraguay*)

Alex M. Rueda, Oswaldo F. Lazo y Jorge E. Magán (*Defensoría de Perú*)

Sara Vera (*Provedor de Justiça de Portugal*)

Rolando Meléndez y Mayra Rivera (*Procuraduría de Puerto Rico*)

Ariela Peralta (*Defensoría de Uruguay*)

Liliana Rivero (*Defensoría de Venezuela*)

Alejandra Celi (*Universidad de Alcalá*)

Lorenzo Cotino (*Universidad de Valencia*)

José Luis Armendáriz (*Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua*)

José Julio Fernández (*Universidad de Santiago*)

Marcela Basterra (*Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*)

## Comité Asesor

Mónica Arenas (*Universidad de Alcalá*)

Juan Carlos Centeno (*Academia Interamericana de Derechos Humanos, México*)

Anabel Cruz (*Instituto de Comunicación y Desarrollo, Uruguay*)

Delia Ferreira

Miguel Ángel Gonzalo (*Congreso de los Diputados, España*)

Ricard Martínez (*Universidad de Valencia*)

Camilo Vallejo (*Fundación para la Libertad de Prensa, Colombia*)

Carlos Reusser (*Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías*)

Manuel Sánchez de Diego (*Universidad Complutense de Madrid*)

Manuel Villoria (*Transparencia Internacional*)



# Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

## Consejo Rector

### **Presidente**

Manuel María Páez Monges  
*Defensor del Pueblo de la República de Paraguay*

### **Vicepresidenta Primera**

Lilia Herrera Mow  
*Defensora del Pueblo de la República de Panamá*

### **Vicepresidente Segundo**

Rolando Villena Villegas  
*Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia*

### **Vicepresidente Tercero**

José de Faria Costa  
*Provedor de Justiça de Portugal*

### **Vicepresidente Cuarto**

Luis Raúl González Pérez  
*Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*

### **Vicepresidente Quinto**

Juan José Ríos Estavillo  
*Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa*





# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>I. PANORAMA INTERNACIONAL</b>	
1. Derecho Internacional Universal .....	23
2. América Latina .....	59
3. Europa .....	83
<b>II. PANORAMA NACIONAL</b>	
1. Argentina .....	131
2. Bolivia .....	139
3. Brasil .....	157
4. Colombia .....	167
5. Costa Rica .....	185
6. Ecuador .....	197
7. El Salvador .....	215
8. España .....	231
9. Guatemala .....	247
10. México .....	259
11. Nicaragua .....	269
12. Paraguay .....	277
13. Perú .....	287
14. Portugal .....	301
15. Puerto Rico .....	323
16. Uruguay .....	335
17. Venezuela .....	345
18. SÍNTESIS .....	363

### III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. Bolivia .....	381
2. Colombia .....	387
3. Costa Rica .....	397
4. Ecuador .....	407
5. El Salvador .....	415
6. España .....	423
7. Guatemala .....	447
8. México .....	453
9. Nicaragua.....	459
10. Paraguay.....	463
11. Perú .....	465
12. Portugal .....	475
13. Puerto Rico .....	489
14. Uruguay .....	495
15. Venezuela .....	501
16. Actuación de las Defensorías de ámbito no nacional	
16.1. Argentina (provinciales y municipales) .....	511
16.2. España (autonómicas) .....	523
16.3. México (estatales).....	530
17. SÍNTESIS .....	539

### IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS ..... 557

### COLABORADORES ..... 565

### MIEMBROS DE LA FIO ..... 569

## PRESENTACIÓN

La presente publicación reúne las recomendaciones que se han formulado a lo largo de estos años sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia.

Se espera que con este trabajo se continúe el seguimiento de todas ellas ante los Gobiernos de Iberoamérica.

La tarea de construir un espacio en el que rijan los derechos humanos exige perseverancia y un espíritu creador. Estoy convencido que los titulares de las instituciones asociadas a la Federación Iberoamericana del Ombudsman tienen esos requisitos y podrán continuar la noble tarea expresada.

*Manuel María Páez Monges*

Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman  
y Defensor del Pueblo de la República del Paraguay



## INTRODUCCIÓN

1. Este *XIII Informe sobre Derechos Humanos* de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, relativo a la transparencia e información pública, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su Estatuto<sup>1</sup>. En segundo lugar, cristaliza, nuevamente, la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los Derechos Humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas<sup>2</sup>. Sólo desde el conocimiento de la realidad, esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este *XIII Informe*, la Federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña pero cada vez más importante comunidad internacional de los Derechos Humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Al menos desde la importante Observación General núm. 10, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, las Defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los Derechos Humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999 (y es aceptado unánimemente en la doctrina científica), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los Derechos Humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la

---

<sup>1</sup> Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendentes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

<sup>2</sup> El artículo 7 c) del Estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los Derechos Humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este Informe hay mucho de denuncia.

globalización no ha de ser sólo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay Derechos Humanos nacionales e internacionales sino un sistema único de Derechos Humanos que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de Informes paralelos a los gubernamentales en los Comités derivados de tratados internacionales sobre Derechos Humanos. La Federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones<sup>3</sup> y de los proyectos en marcha, muchos de ellos bajo la asistencia técnica del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en sus manos es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra joven institución, que este año cumplirá sus veinte primeros años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los Derechos Humanos. Las alianzas estratégicas entre la Federación y los organismos que persiguen fines similares<sup>4</sup>, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros Informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos<sup>5</sup>.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece la obligación, jurídicamente exigible, de los Estados Partes de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». La República Federal de Alemania, y en concreto su Agencia de Cooperación Internacional (GIZ)<sup>6</sup>, y el Defensor del Pueblo de España<sup>7</sup>, aportan, con el apoyo a este Informe, su grano de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los Derechos Humanos.

El XIII Informe –como los anteriores– es, entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La Federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por décimo tercera ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello<sup>8</sup>. Desde que el Presidente Eduardo

<sup>3</sup> Vid., por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006, el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010, así como las aportaciones de representantes de las Instituciones citadas y de otras en la obra *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008.

<sup>4</sup> Aquí habría que incluir no sólo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los Derechos Humanos, sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

<sup>5</sup> Vid. al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID en febrero de 2006 y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

<sup>6</sup> Agradecemos a Julia Unger y Cecilia Bernuy su apoyo, por tercer año consecutivo, al trabajo que el PRADPI realiza para la FIO.

<sup>7</sup> Agradecemos a la Defensora, Soledad Becerril, así como a su Jefa de Gabinete, Carmen Comas-Mata y al Secretario General de la Institución, José Manuel Sánchez Saudín, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del Programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España.

<sup>8</sup> No es ésta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas Instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la *web* institucional de la Federación, que incluye información actualizada sobre las Defensorías, un amplio gestor documental (cercano a las 3.000 referencias), una plataforma para la comunicación *on line* entre los funcionarios de todas las Defensorías iberoamericanas, numerosas publicaciones sobre la figura del Ombudsman y

Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Mundaraín, Enrique Múgica, Omar Cabezas, Beatriz Merino, Anselmo Sella, Raúl Plascencia y Manuel Páez), hecha suya por el conjunto de la Federación, de elaborar una serie de Informes anuales sobre Derechos Humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada Defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre Derechos Humanos; de ahí los capítulos de cada Informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las Defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática de los mismos, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la Universidad<sup>9</sup>, personalizada en el Director del Informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones<sup>10</sup>.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la Federación en febrero de 2015 para este *XIII Informe*, hecho suyo por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, abre una nueva perspectiva en el trabajo de la FIO, que incorpora por vez primera a su agenda, al menos de forma directa, la temática de la democracia<sup>11</sup>. No obstante, el hilo conductor de buena parte de los Informes anteriores (derechos de los grupos vulnerables y tutela antidiscriminatoria) no se abandona, otorgándose especial atención a la proyección de la democracia en este ámbito. Lo que sí se mantiene es la tradicional atención de la FIO a los derechos humanos y fundamentales de prestación, habida cuenta de que el abordado esta vez pertenece también a esta categoría, entendida en sentido amplio.

No es necesario insistir en este lugar en la importancia del décimo tercer tema escogido por la Federación; para constatarla basta leer los capítulos II y III del Informe, donde se da cumplida cuenta de la trascendencia de la transparencia e información pública, uno de los temas hoy más debatidos en la comunidad de los Derechos Humanos: cada vez existe mayor acuerdo en afirmar que sin democracia no hay derechos humanos que valgan, que de-

---

sobre temas de interés para éste y un Diccionario de Derechos Humanos. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantiene desde hace años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, del que forman parte, de momento, veinte cursos monográficos *on line*, de ocho semanas de duración cada uno, una Maestría, más generalista, también *on line*, de dos años de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», así como seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable. Información detallada sobre todas estas actividades puede encontrarse en <http://pradpi.org>.

<sup>9</sup> Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las Defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la Universidad carece del conocimiento de las Defensorías sobre la problemática real de los Derechos Humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

<sup>10</sup> Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al Director del Informe, dejando al mismo plena autonomía para realizar su función. En esta ocasión, la investigación se integra además en el marco de los Proyectos MINECO «Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos» (DER2012-37844) y «Gobierno abierto: participación, transparencia, datos abiertos, colaboración y gobierno en línea», de la Corporación Universitaria de Sabaneta -Unisabaneta, línea de «Derecho Público», Grupo de Investigación Pólemos (Colciencias COL0111291).

<sup>11</sup> Vid., para una aproximación general, *Ombudsman y democracia. Actas del II Congreso Internacional del PRADPI*, Trama, Madrid, 2015.



mocracia es sobre todo participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y que no hay participación posible sin la previa apropiación, por todas las personas, de la información pública necesaria para conocer, y en su caso criticar y proponer.

3. A esta Introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el Informe es, como reza el título de la serie, *sobre Derechos Humanos*. Por ello, el análisis de la temática de la transparencia e información pública se realiza desde esta perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las Defensorías no sólo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos). La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, entender las obligaciones públicas de publicidad activa como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas.

Nuestra aproximación a la temática de la transparencia e información pública destaca las obligaciones de protección y promoción de este derecho por parte de los poderes públicos. No hay derechos sin obligaciones correlativas y la actuación típica del Ombudsman radica en el control (más persuasivo que coactivo, como es sabido) del poder público. Tras la exposición del marco jurídico general e institucional, se describe la normativa aplicable en Iberoamérica sobre la materia. La exposición de todo este panorama pone en evidencia el carácter exigible del derecho a la información pública, como auténtico derecho, sea, como decíamos, en forma de típicos derechos subjetivos, sea en forma de meras obligaciones objetivas. La configuración del derecho como derecho de prestación ocupa en nuestro análisis un lugar primordial.

Por último, como también es habitual en la FIO, el Informe hace especial hincapié en la problemática de las garantías, incluyendo una apuesta por la creación o consolidación de autoridades independientes, así como en la eficacia de procedimientos de control, tanto en la vía administrativa como judicial, sin olvidar la importancia de las labores de promoción, en coordinación con la sociedad civil. Una vez más, la FIO hace suyo el clásico aserto de que no hay derechos propiamente dichos sin garantías eficaces de los mismos.

4. En la elaboración del Informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los doce anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el Derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las Defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse sólo de él, ni mucho menos, la satisfacción de las demandas de transparencia e información pública de la ciudadanía: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos (muchos países cuentan con buenas leyes, en su mayoría recientes) resulta casi estructural en muchos de nuestros países y es este uno más de los muchos ámbitos del Derecho donde más llamativa resulta la distorsión entre norma y realidad.

La Federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los Informes sobre Derechos Humanos hasta ahora de mayor difusión, que eran los elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima), las Defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación demo-

crítica (nombradas normalmente por el Parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los Derechos Humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al Ejecutivo<sup>12</sup>. En un Estado de Derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las Defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los Derechos Humanos (perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los Derechos Humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

Desde la perspectiva señalada, se comienza exponiendo la normativa internacional universal, latinoamericana y europea (capítulo I) y nacional (capítulo II) relativa a la transparencia e información pública. Los análisis internacional y nacional se complementan de forma recíproca, pero dándose prioridad metodológica al segundo de ellos, que es el ámbito natural de actuación de las Defensorías; así por ejemplo, la sistematización temática se hizo a partir del Derecho nacional y no del internacional<sup>13</sup>.

Evidentemente, la exposición no es sólo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del Derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

A continuación, en el capítulo III se da cuenta de las actuaciones más significativas de las Defensorías relacionadas con el marco jurídico expuesto en el capítulo II. La exposición da cuenta especialmente de lo realizado en los últimos años, con la fecha de cierre de mediados de 2015.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las Defensorías respectivas, designados en cada caso por el titular de la Institución. Como novedad desde 2002 (año del I Informe FIO), se incorpora el punto de vista de las Defensorías no nacionales (Argentina, España y México). Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el Director del Informe. Gracias a Internet, la comunicación entre colaboradores y Director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del Informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La Federación considera, en la línea de los Informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos Parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas sólo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las Defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los Derechos Humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad.

---

<sup>12</sup> Para una panorámica, vid. la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

<sup>13</sup> No fue preciso forzar demasiado las categorías típicas del Derecho internacional: una nueva muestra de la posibilidad (y la necesidad) de avanzar en la construcción de una dogmática de los Derechos Humanos que dé cuenta conjuntamente de lo nacional y lo internacional.

Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido<sup>14</sup>. En el capítulo III se exponen las actuaciones de las Defensorías en materia de transparencia e información pública, siendo evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la Defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este Informe) no se solicitó a las Defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El Informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la Federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la actuación de las Defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este Informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso común, en la línea de los objetivos fundacionales de la Federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las Recomendaciones del Informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas web de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas web y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III. También en el gestor documental del PRADPI (<http://pradpi.org/>), el lector podrá encontrar los documentos más importantes.

5. Como en años anteriores, el propósito de este *XIII Informe* va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las Defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la Federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (Recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las Defensorías que componen la Federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de la ciudadanía, cuya realidad inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los Informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la Federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente,

<sup>14</sup> Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas Instituciones pero que no han sido aprobadas oficialmente por éstas. Si cada funcionario, que participa en el Informe en nombre de su Institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable el respaldo explícito del titular de su Institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la Federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el Director del Informe a partir de los estándares internacionales<sup>15</sup> y de la experiencia de las mismas Defensorías, los colaboradores nacionales del Informe y un equipo de diez expertos de alto nivel realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por el Director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las Defensorías (en concreto, de Ecuador, España, Nicaragua y Perú), un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la Federación.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la Federación, dirigir las a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las Defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores, y en relación a cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la Federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada Defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las Defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La Federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes».

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de veinte Instituciones nacionales de designación parlamentaria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este Informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras Instituciones, públicas o privadas, relacionadas con la transparencia e información pública, más teniendo en cuenta que en época de crisis de la democracia resulta más necesario que nunca tomarse en serio el deber de los poderes públicos de suministrar a la ciudadanía los datos necesarios para que la participación en los asuntos públicos resulte plena y eficaz.

Por último, llamamos la atención sobre tres puntos de esencial importancia para la vida de la Federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los trece Informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este *XIII Informe* a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la Federación. En segundo lugar, la publicación, nuevamente bajo los auspicios del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, de un mecanismo de seguimiento periódico de las recomendaciones de años anteriores, desgranadas en un selec-

---

<sup>15</sup> Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

to pero significativo conjunto de indicadores muy específicos y detallados, como una forma de evitar que nuestros Informes se queden en un mero ejercicio intelectual<sup>16</sup> o en una tarea totalmente inútil. No se pretende otra cosa que, en línea con nuestro mandato estatutario, seguir trabajando en la constante promoción del respeto a los Derechos Humanos, siempre en la línea de avanzar sobre lo realizado, evitando tener que comenzar de nuevo cada día. En esta misma dirección, en tercer lugar, insistiendo en la línea de Informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del Informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la Federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los Informes que anualmente las Defensorías presentan en sus respectivos Parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

---

<sup>16</sup> Tampoco se trata de convertir las recomendaciones en normas vinculantes para los Estados, algo que resultaría difícil, por su generalidad y que en todo caso no está previsto ni en los Estatutos de la Federación ni en el Derecho propio de los países miembros de la FIO.

# **I. PANORAMA INTERNACIONAL**



# 1. DERECHO INTERNACIONAL UNIVERSAL \*

1. MARCO JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE NACIONES UNIDAS: 1.1. El reconocimiento de la libertad de expresión; 1.2. Consejo (antigua Comisión) de Derechos Humanos y la Relatoría Especial; 1.3. El consenso en las Declaraciones internacionales conjuntas; 1.4. El tardío pero importante reconocimiento por el CDH; 1.5. Acceso a la información en el PNUD. 2. RECONOCIMIENTO EN OTROS ÁMBITOS INTERNACIONALES: 2.1. Transparencia de los organismos financieros internacionales; 2.2. Otras regiones; 2.3. El Gobierno Abierto y su Alianza internacional. 3. VINCULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN CON OTROS DERECHOS: 3.1. El acceso a la información y medio ambiente; 3.2. Control de la Administración y lucha contra la corrupción; 3.3. Derecho a la verdad; 3.4. Acceso a la información pública... en el marco del «habeas data»; 3.5. El derecho a la participación política; 3.6. El derecho a la información sobre derechos humanos; 3.7. Las obligaciones de información en el ámbito de la transparencia fiscal; 3.8. Un derecho a los datos abiertos. 4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: 4.1. Obligados y ámbito de la información; 4.2. Obligaciones de actividad y principio de máxima transparencia; 4.3. El titular del derecho y los sujetos cualificados; 4.4. El ejercicio del derecho; 4.5. Los límites a los límites; 4.6. Garantías ante una autoridad independiente y garantía judicial; 4.7. La protección de la filtración de información pública. 5. GARANTÍAS JURÍDICAS. 6. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL. 7. FUENTES DE INTERNET

## 1. MARCO JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE NACIONES UNIDAS

### 1.1. El reconocimiento de la libertad de expresión

El reconocimiento del acceso a la información pública y la transparencia viene esencialmente de la mano de la libertad de expresión e información en un proceso de individualización que va a ser el objeto central de estas páginas al tratarse de un derecho de nueva generación. El punto de partida internacional es, pues, el amplio reconocimiento general de estas libertades esenciales para una democracia.

Aunque las resoluciones y textos iniciales reconocieran la libertad de expresión y de información, y hoy día se interprete rotundamente como derecho de acceso a la información pública, en aquellos mo-

---

\* *Abreviaturas:* CDH = Comité de Derechos Humanos; ONU = Organización de las Naciones Unidas; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



**El reconocimiento inicial de la libertad de expresión en los tratados básicos**

mentos no se entendían proyectadas para el acceso a la información pública y la transparencia.

En cualquier caso, en la Resolución 59(1) de 14 diciembre de 1946 de la Asamblea General de la ONU se aseveró que:

«La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas» e incluye «el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias»<sup>1</sup>.

El artículo 19 de la DUDH dispone que:

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.»

En términos similares, el PIDCP de 1966 reconoce estas libertades también en su artículo 19:

- «1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.»

**El reconocimiento del derecho a investigar, buscar y recibir informaciones**

Cabe ya llamar la atención de que el texto expresamente protege «investigar y recibir informaciones» (art. 19 DUDH) y «la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole» (art. 19. 2º PIDCP). Y este contenido del derecho es el punto de partida de la iusfundamentalización del acceso a la información pública.

## 1.2. Consejo (antigua Comisión) de Derechos Humanos y la Relatoría Especial

En marzo de 1993 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión<sup>2</sup> con la finalidad de determinar el contenido de estas libertades. A partir de los iniciales informes del Relator de 1997, la Comisión de Derechos Humanos le solicitó su profundización en la dimensión

<sup>1</sup> ONU, Resolución de la Asamblea General No. 59(1) de 14 de diciembre de 1946 «*Calling of an International Conference on Freedom of Information*».

<sup>2</sup> Resolución 1993/45, de 5 marzo de 1993.

del derecho relativa a la búsqueda de información<sup>3</sup>. Pues bien, ya en su Informe anual de 1998. Afirmó que el artículo 19 PIDCP incluye:

«El derecho de buscar, recibir e impartir información impone una obligación positiva sobre los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación...»<sup>4</sup>.

También en el Informe de 1999 manifestó un especial interés por el acceso a la información pública, subrayando la introducción de este derecho en diversas constituciones nacionales y su emergente regulación, sus conflictos y restricciones. El informe afirmó que:

«El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. [...] El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.» «Contar con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción.»<sup>5</sup>

Esta atención aún fue más intensa en el Informe del año 2000<sup>6</sup> que se han dado a llamar, impropriadamente, «normas de la ONU». Ahí, como principio Núm. 4 de una posible futura resolución, se dio la afirmación contundente de que el acceso a la información pública era un derecho fundamental, sometible a restricciones excepcionales:

«4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.»

En la fundamentación de este derecho, se afirmaba que «es uno de los pilares fundacionales de las democracias», que la información es del ciudadano, no del Estado, «el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.» (§ 18)

Por cuanto a su contenido ya se indicaba que «las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado.» (§ 18)

<sup>3</sup> Resolución 1997/27, 11 abril 1997, párrafo 12(d).

<sup>4</sup> Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párr. 14.

<sup>5</sup> Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión, UN doc. E7CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, pp. 28 y ss.

<sup>6</sup> Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, en especial pp. 30 y ss.

**La profundización del Relator en el derecho a buscar y recibir informaciones y la mención de las obligaciones del Estado**

**Las «normas de la ONU» en el Informe del año 2000**

Y «las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales» y «claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado.» También que debe revisarse la «información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.» (§ 20)

**La importante labor de la ONG «Artículo 19» en la base de las declaraciones internacionales**

Sin perjuicio de que ya existía un acervo importante en materia de acceso a la información pública en medio ambiente, lo cierto es que en el camino al reconocimiento como derecho fundamental y en la concreción de su contenido, fue muy importante la acción de la ONG «Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión». Ya el 1 de octubre de 1995, con otros institutos convocó a un grupo de expertos que aprobaron los «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información»<sup>7</sup>. Varios de los principios se irían concretando y acabarían tomando cuerpo jurídico. Estos principios tuvieron claro eco en el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes mencionados de 1996, 1998, 1999 y 2001, así como en ámbitos regionales que se analizan en los capítulos relativos a Iberoamérica y Europa.

En el año 1999 esta organización publicó el documento «El derecho de saber del público: Principios sobre la Legislación en materia de la Libertad de Información (los Principios de Artículo 19)»<sup>8</sup>. Tales principios traían causa de la diversa normativa y jurisprudencia supranacional, nacional y sectorial. De igual modo, se impulsó una ley modelo de acceso a la información muy detallada a partir de tales principios<sup>9</sup>.

### 1.3. El consenso en las Declaraciones internacionales conjuntas

El 26 de noviembre de 1999 «bajo los auspicios» de esta ONG «Artículo 19», los tres relatores internacionales sobre libertad de expresión, el Relator Especial de la ONU para Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de los Medios

<sup>7</sup> «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información». Londres, Reino Unido, 1996, fueron convocados por tal ONG «Artículo 19», el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo. Y tuvieron eco en el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes a las sesiones de 1996, 1998, 1999 y 2001. Acceso en español en <http://goo.gl/dPfd9>

<sup>8</sup> Ahí se afirman los principios de 1. El acceso a la información como derecho humano; 2. El acceso a la información en una sociedad democrática; 3. Transparencia y desarrollo; 4. Obligación de las autoridades; 5. El periodismo y el acceso a la información; 6. Protección de las fuentes periodísticas; 7. Legislación sobre acceso a la información; 8. Excepciones al acceso a la información; 9. Protección de las fuentes; 10. Protección legal del acceso a la información. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.article19.org/pdfs/standards/modeloflaw.pdf>

de Comunicación Social y el Relator Especial de la OEA sobre la Libertad de Expresión adoptaron una declaración conjunta en la que se afirmaba que:

«Está implícito en la libertad de expresión el derecho del pueblo al acceso abierto a la información y de saber qué es lo que los gobiernos están haciendo para el pueblo; sin esto, la verdad se extinguiría y la participación popular del gobierno permanecería fragmentada.»<sup>10</sup>

El 16 de noviembre de 2000, estos relatores, con otras instituciones públicas y privadas adoptaron en Perú los Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información<sup>11</sup>. Estos principios, en buena medida integran bastantes de los referidos principios de la ONG artículo 19 y tienen especial proyección en Iberoamérica.

De especial importancia fue la Declaración conjunta sobre acceso a la información y sobre la legislación que regula el secreto de 6 de diciembre de 2004<sup>12</sup>. Ahí los relatores se asumían en buena medida los principios antes afirmados y se detallaba el contenido y garantías de este derecho. Así, en la Declaración se reconocía el derecho humano como fundamental, la publicidad activa, el derecho, la presunción de que toda la información es accesible, las excepcionales limitaciones a este derecho, la necesidad de cumplir normas mínimas de gestión de archivos, el derecho al recurso y las medidas de fomento. Sobre el secreto, se impulsaba a la revisión normativa, la prohibición de sancionar a periodistas y sociedad civil por divulgar información filtrada y la figura de los denunciantes de irregularidades (*whistleblowers*) que actúen de buena fe.

También cabe tener en cuenta la Declaración conjunta de 9 de diciembre de 2006<sup>13</sup>. Aunque era centralmente sobre otra cuestión (ataques a periodistas), en ella se subrayó la gran importancia de la sentencia del caso Claude Reyes y otros de la Corte Interamericana de ese mismo año, que se analiza con detalle en el estudio sobre Iberoamérica (1.2). De igual modo, se hizo mención de la Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales<sup>14</sup> y se llamaba a los bancos y organismos financieros internacionales hacia la adopción de normativas aperturistas. Así mismo, se invitaba a adoptar políticas de transparencia a los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales, incluyendo la publicidad activa y derecho de acceso, con posibilidad de garantías.

Como puede apreciarse, entre las instituciones es bien amplio.

#### 1.4. El tardío pero importante reconocimiento por el CDH

Como es sabido, el Comité de Derechos Humanos es un órgano de expertos independientes que vigila el cumplimiento del PIDCP por

<sup>10</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>

<sup>11</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>

<sup>12</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

<sup>13</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

<sup>14</sup> [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_sp.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_sp.pdf)

**La Observación general Núm. 34 de 2011 del CDH**

los Estados que lo han ratificado. El mismo revisa y hace comentarios sobre los informes periódicos que los Estados le remiten sobre el cumplimiento del tratado, asimismo emite informes periódicos y estudia las denuncias individuales en el marco del protocolo facultativo a este tratado. Sus resoluciones no son obligatorias, pero suelen ser cumplidas. Se trata de una institución de gran importancia respecto de la libertad de expresión e información.

Pues bien, su actuación respecto del derecho de acceso a la información pública no fue llamativa prácticamente hasta su Observación general Núm. 34 de 2011<sup>15</sup> que en sus puntos 18 y 19 es relativa al «Derecho de acceso a la información». La misma reconoce rotundamente que «el párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos.» (§ 18). Como se concreta en el apartado relativo a las obligaciones de los Estados (infra 4), esta OG determina qué información, quiénes son obligados, señala que el contenido de este derecho en principio es para los medios de comunicación (§ 18). Y como se verá (infra 4.3), su § 44 prevé la extensión de la consideración de periodistas. Igualmente, el § 19 desarrolla las obligaciones concretas y la publicidad activa, la obligación de adecuación legal, que el acceso a la información pública ha de ser fácil y las garantías y recursos (§ 18).

Cabe señalar que unos meses antes de la Observación general Núm. 34, en el marco de denuncias particulares Nurbek Toktakunov, el CDH aprobó el Dictamen del caso, Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán Comunicación Núm. 1470/2006), 28 de marzo de 2011, en el cual se acaban de asentar los elementos básicos del acceso a la información pública como integrantes de la libertad de expresión e información.

Toktakunov es un consultor jurídico de una asociación pública de derechos humanos y solicitó saber el número de personas condenadas a la pena capital en Kirguistán. En su resolución el Comité reconoce sin duda el acceso a la información pública dentro del artículo 19. 2 PIDCP.

El derecho de acceso a la información pública y contenido básico del mismo se afirma rotundamente como integrante del derecho del artículo 19. 2º PIDCP pues:

«si el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, derecho protegido por el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, tiene como corolario una obligación del Estado de proporcionar esa información, de forma que la persona interesada tenga acceso a ella o reciba una respuesta que incluya una justificación cuando, por cualquier razón admitida por el Pacto, el Estado esté autorizado a restringir el acceso a la información en un caso específico» (§ 7).

...«derecho a “buscar” y “recibir” “informaciones”, que figura en el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, incluye el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, con las excepciones permitidas por las restricciones establecidas en el Pacto» (§ 6.3 y ss.)

**Los Dictámenes del CDH que han consolidado el reconocimiento del derecho. El caso Toktakunov de 2011 consagra el reconocimiento internacional del derecho**

<sup>15</sup> Comité de Derechos Humanos, 102º período de sesiones, 11 a 29 de julio de 2011. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc)

El Comité añade además (§ 6.3 y ss.) que no es necesario acreditar un interés legítimo, al menos para cuestiones de interés público. Por cuanto a la titularidad y alcance del derecho, claramente lo extiende más allá de los periodistas, lo cual era importante porque desde 1999 se restringía el derecho para el Comité. Y se extiende especialmente el derecho a quienes, como el solicitante, ejerce funciones especiales de «vigilancia» sobre cuestiones de interés público. Por todo ello se concluyó que el «Estado parte tenía la obligación de proporcionar al autor la información solicitada, o bien de justificar cualquier restricción del derecho a recibir información en poder del Estado con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto.»

Se añade además que no es necesario interés legítimo, al menos para cuestiones de interés público. Además, este derecho a buscar información se extiende más allá de los periodistas, a quienes desde 1999 para el CDN venía más reservado en buena medida el alcance del derecho a buscar información<sup>16</sup>. Y se extiende especialmente a quienes, como el solicitante, ejerce funciones especiales de «vigilancia» sobre cuestiones de interés público. La información solicitada se considera por el CDN sin duda de interés público<sup>17</sup>. Por todo ello, el «Estado parte tenía la obligación de proporcionar al autor la información solicitada, o bien de justificar cualquier restricción del derecho a recibir información en poder del Estado con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto.» (§ 7.7.). Se trata de la resolución de referencia en la materia por el CDN.

Hay que destacar también el Dictamen del CDN que resuelve el caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, Comunicación 2202/2012, de 18 de julio de 2013. El sujeto pretendía el acceso directo a las papeletas utilizadas y nulas en la elección presidencial. Dicha solicitud fue denegada por el Instituto Federal Electoral. El Comité considera que aunque el acceso a la información incluye toda aquella en poder del Estado, y que «los Estados Partes deben hacer todos los esfuerzos para garantizar el acceso fácil, rápida, efectiva y práctica a dicha información (ibíd., §. 19).» (§. 7), en el supuesto la denegación estaba amparada por artículo 19. 2 PIDCP. En este caso la fundamentación de los límites por el CDN es algo confusa, como se expondrá en su momento.

**El caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2013 extiende el ámbito del derecho, aunque permite su restricción**

## 1.5. Acceso a la información en el PNUD

En el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hay que tener especialmente en cuenta su «Política sobre la Divulgación de la Información Pública»<sup>18</sup>. Esta normativa existe desde 1997, si bien actualizada de manera importante en varias ocasiones, la última en marzo de 2013. Esta política contiene los elementos

<sup>16</sup> Así, en Comunicación Núm. 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999, párr. 13.4.

<sup>17</sup> Con apoyo en resoluciones 2003/67 y 2004/60 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la pena capital, y en el Documento de Copenhague.

<sup>18</sup> [http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/transparency/information\\_disclosurepolicy.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html)

básicos que se han ido decantando (presunción a favor de la divulgación; concreción de la transparencia activa y los ítems a publicar, ejercicio del derecho, excepciones al mismo con concreciones respecto de confidencialidad y evaluación de daños y prevalencia del interés público; garantías y proceso de revisión). Respecto de la garantía cabe la apelación a través del independiente «Grupo de Supervisión de la Divulgación de Información».

## 2. RECONOCIMIENTO EN OTROS ÁMBITOS INTERNACIONALES

### 2.1. Transparencia de los organismos financieros internacionales

**El impulso de la «Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales»**

La llamada «Iniciativa para la Transparencia Mundial», «GIFT»<sup>19</sup>, una red de la sociedad civil aprobó la «Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales»<sup>20</sup>, que proclama los nueve principios para este ámbito: Principio 1: El derecho de acceso; Principio 2: Divulgación automática; Principio 3: Acceso a la toma de decisiones; Principio 4: El derecho a pedir información; Principio 5: Excepciones limitadas; Principio 6: Apelaciones; Principio 7: Protección de denunciantes de buena fe; Principio 8: Promoción de la libertad de información; Principio 9: Revisión regular.

Pese a que este tipo de instituciones comenzaran a adoptar normativas y políticas desde la Declaración de Río (como la «Política» de 1993 del Banco Mundial, esta organización civil afirmaba que hay una real «presunción a favor del secreto». Por ello se expresaba el interés de desarrollar estas políticas para el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales —así como los organismos de política monetaria como el Fondo Monetario Internacional y organismos de comercio como la Organización Mundial de Comercio.

La ya referida Declaración conjunta de los relatores de libertad de expresión de 9 de diciembre de 2006<sup>21</sup> hizo mención expresa de esta Carta y la importancia del movimiento y se invitaba a estos organismos a adoptar políticas de transparencia, incluyendo la publicidad activa y derecho de acceso, con posibilidad de garantías recogiendo los principios antes mencionados en líneas generales<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Se trata de una red de sociedad civil, creada en Georgia, EE.UU., en febrero de 2003, Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal (GIFT) que trabaja con países de todo el mundo para avanzar en la institucionalización de normas globales y mejoras continuas y de calado en el ámbito de la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas. <http://www.ifitransparency.org>

<sup>20</sup> [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_sp.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_sp.pdf)

<sup>21</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&clID=2>

<sup>22</sup> «Los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información.

—Los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.

Son importantes las políticas y normativas internas adoptadas por estas entidades que desde los años 90 existen y se han ido sometiendo a importantes mejoras en los últimos años. Así, la Política del Banco Mundial sobre la Divulgación de la Información se aprobó en su primera versión en 1994. En diciembre del 2009 publicó una primera revisión de su Política de Acceso a la Información, que el 1 de julio del 2010 entró en vigor<sup>23</sup>. El FMI revisó sus políticas de transparencia en 2013<sup>24</sup>. El Banco Interamericano de Desarrollo, tras su política de 1994, el 12 de mayo de 2010 aprobó también su nueva política<sup>25</sup>. También el Grupo Africano de Bancos de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo cuentan con políticas desde los años noventa actualizadas en los últimos años.

De otra parte, estas instituciones financieras, como entre otras el Banco Mundial, tienen importantes programas de fomento de la transparencia en los países con los que colaboran<sup>26</sup>.

**Las políticas y normativas internas adoptadas por estos organismos financieros internacionales**

## 2.2. Otras regiones

A partir del reconocimiento de la libertad de expresión en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, 27 de junio de 1981<sup>27</sup>, el 23 de octubre de 2002 la Comisión Africana emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, en cuyo capítulo IV sobre «Libertad de información» se reconocen de manera generosa los principios básicos del acceso a la información pública<sup>28</sup>.

En otras regiones del mundo también se ha percibido con claridad el impulso de la transparencia y el derecho de acceso a la in-

**La pionera acción en la Commonwealth**

---

-Las excepciones al derecho al acceso a la información deben ser establecidas de manera clara en dichas políticas y el acceso debería ser autorizado a menos que (a) la divulgación causara daño serio a un interés protegido, y (b) este daño es mayor que el interés público en acceder a tal información.

-Los individuos deben tener el derecho a presentar una queja ante un organismo independiente alegando una falla en la aplicación de las políticas de acceso a la información, y ese organismo debe tener el poder de considerar tales quejas y proveer reparaciones cuando sea necesario.»

<sup>23</sup> Acceso al texto en <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/06/world-bank-policy.pdf>

Web del Banco Mundial sobre el tema <http://www.worldbank.org/wbaccess>

<sup>24</sup> Sobre el FMI cabe tener en cuenta la revisión de 2013 de sus Políticas de transparencia <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/112613.pdf>

La web que reúne la información es <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4861>

<sup>25</sup> <http://www.iadb.org/document.cfm?id=35167447>

<sup>26</sup> *Programas de gobernanza y anticorrupción* <http://goo.gl/0imBE5>

<sup>27</sup> Artículo 9: «(Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya).

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297>

<sup>28</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Africana, Sesión Ordinaria de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 17-23 octubre 2002, Banjul, La Gambia. acceso en inglés en <http://www1.umn.edu/humanrts/achpr/expressionfreedomdec.html>



formación pública. Así, en la Commonwealth de manera pionera se trabajó el acceso a la información desde 1980<sup>29</sup> y en 1999 se adoptaron los Principios de Libertad de Información recomendando a los miembros el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública<sup>30</sup>. Para facilitar al actividad, la Secretaría del Commonwealth adoptó una Ley modelo sobre libertad de información en septiembre de 2002<sup>31</sup>, antecesora de otras como para el ámbito iberoamericano.

**La llegada a África del acceso a la información pública**

En África, la Comisión Africana de los Derechos Humanos adoptó en 2010 una resolución a favor del acceso a la información en África, y puso en marcha el proceso de elaboración de un modelo de ley sobre el acceso a la información en África. Promovido por el Relator Especial sobre la libertad de expresión y el acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, culminó con su aprobación en febrero de 2013<sup>32</sup>.

### 2.3. El Gobierno Abierto y su Alianza internacional

**La transparencia es componente esencial del «Gobierno Abierto»**

A partir del impulso que implica de la filosofía de la web 2.0 o web social, especialmente desde 2009 está muy en boga la idea de «administración 2.0» o «e-gov 2.0». En Europa se introdujo en la Declaración Ministerial sobre administración electrónica aprobada por unanimidad en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre 2009<sup>33</sup>. De igual modo, cabe mencionar la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia)<sup>34</sup>, donde el objetivo de la transparencia es evidente<sup>35</sup>. En todo caso, el protagonismo y el impulso han venido dados con la noción Open Government, gobierno abierto introducida por Obama<sup>36</sup> en su famoso discurso de 2009 donde afirmaba: «Mi administración está comprometida a crear un nivel sin prece-

<sup>29</sup> Declaración de Ministros Jurídicos de la Mancomunidad en Barbados en 1980.

<sup>30</sup> Reunión de Ministros Jurídicos de la Mancomunidad (Puerto España: 10 mayo 1999). *Comunicado de Durban* (Durban: Reunión de Jefes de Gobierno de la Mancomunidad, 15 noviembre 1999).

<sup>31</sup> Doc. LMM(02)6, acceso en [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw\\_standards/Cth%20model%20law%20-%20FOI%20Act.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw_standards/Cth%20model%20law%20-%20FOI%20Act.pdf)

<sup>32</sup> Sobre el tema en la institución: <http://www.achpr.org/instruments/access-information/>

El texto de la ley modelo de 2013: [http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr\\_instr\\_model\\_law\\_access\\_to\\_information\\_2012\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_instr_model_law_access_to_information_2012_eng.pdf)

<sup>33</sup> <http://goo.gl/QoZZ8> En especial cabe destacar el Núm. 12.

<sup>34</sup> Acceso completo a una versión traducida automatizadamente en español en <http://goo.gl/F1Ej1> Acceso completo al texto original en inglés en <http://goo.gl/gyeeL>

<sup>35</sup> La Directriz 15 de la Recomendación de e-democracia de 2009 es clara: «La transparencia en la e-democracia debe incluir la transparencia en el proceso de participación en todos los niveles políticos y en todas las fases de deliberación y en el proceso de toma de decisiones, y durante la ejecución, seguimiento y evaluación.»

<sup>36</sup> El documento de referencia de Gobierno Abierto es el Memorando de Obama sobre «Transparencia y Open Government» de 8.12.2009, donde se señala que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Al mismo se accede en <http://goo.gl/aTB8P>

Del mismo surge una Directiva algo más concreta a cumplir por las agencias. El texto completo de la Directiva en <http://1.usa.gov/arNG2A>

dentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno.»

Desde aquel inicio, la transparencia (fusionada con la reutilización de la información pública) es elemento esencial del gobierno abierto. De hecho es el primer apartado de aquel discurso:

«El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos acerca de lo que su Gobierno está haciendo. La información mantenida por el Gobierno Federal es un activo nacional. Mi administración adoptará las medidas adecuadas, en consonancia con el derecho y la política, para divulgar información rápidamente de modo que el público pueda fácilmente encontrarla y utilizarla. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben aprovechar las nuevas tecnologías para mostrar información sobre sus operaciones y decisiones on line y hacerla disponible para el público. Los departamentos ejecutivos y agencias también deben solicitar la opinión del público para identificar la información de mayor utilidad».

Desde entonces, los elementos básicos del concepto de gobierno abierto son más transparencia, reutilización de la información, participación pública y colaboración.

Asimismo, el gobierno abierto supone un especial aporte no por la reutilización de la información, sino en el énfasis en que las instituciones faciliten activamente dicha reutilización bajo la noción de «open data».

El lanzamiento de la noción de «Gobierno Abierto» ha sido un gran revulsivo que se ha articulado internacionalmente a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP - Open Government Partnership)<sup>37</sup>. Esta entidad fue lanzada el 20 de septiembre de 2011 cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, las Filipinas, Sudáfrica el Reino Unido y los Estados Unidos) suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto<sup>38</sup> y anunciaron sus planes de acción nacionales. Pronto pasaron a ser más de 60 países participantes. Ecuador, Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Cuba y Haití no forman parte.

Para ser miembro es necesario reunir unos indicadores de gobernanza objetivos, asumir públicamente la Declaración de Gobierno Abierto de la OGP y presentar un plan de acción nacional. Dicho plan ha de ser resultado de una consulta pública con la sociedad civil y contar con compromisos concretos que reflejen los cuatro principios básicos de OGP: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación. A los doce meses y a los dos años el Gobierno remite un informe de auto-evaluación. Los gobiernos deben participar y apoyar el proceso del Mecanismo Independiente de Evaluación, que ofrece informes semestrales sobre cada país participante en OGP.

**La Alianza para  
el Gobierno Abierto**

<sup>37</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>

<sup>38</sup> <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

Se trata, pues, de un mecanismo suave en el que los gobiernos son los que —con la sociedad civil— se marcan sus propios objetivos y luego informan de su cumplimiento. Finalmente se revisan dichos informes. La OGP tiene un Comité Directivo con nueve representantes de gobiernos y nueve de sociedad civil.

La experiencia es positiva como motor y estímulo de políticas de gobierno abierto y de su exhibición ante otros gobiernos.

### 3. VINCULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN CON OTROS DERECHOS

#### 3.1. El acceso a la información y medio ambiente

**El medio ambiente,  
impulso de la  
transparencia**

El medio ambiente ha sido la vanguardia y el ariete para el reconocimiento internacional (y nacional) del acceso a la información pública. Se trata de un sector privilegiado en esta materia, donde se reconoce la capital importancia de la transparencia, la participación y el control social para alcanzar objetivos de sostenibilidad y derechos de las futuras generaciones.

El punto de partida es el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992<sup>39</sup>:

«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de datos y los recursos pertinentes.»

**El Convenio de  
Aarhus de 1998  
como pionero  
tratado internacional**

Como proyección de la Declaración de Río, los Estados Miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la Unión Europea firmaron la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales (el Convenio de Aarhus)<sup>40</sup>. Entró en vigor el 30 de octubre de 2001. En marzo de 2014 había sido firmado por 47 Estados y la Unión Europea, todos de Europa y Asia Central.

En su preámbulo se afirma que «en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del pú-

<sup>39</sup> Declaración de Río de 1992 sobre el Ambiente y el Desarrollo, propiamente es el Anexo I al Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, ONU Doc. A/Conf.151/26 (vol. 1). <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

<sup>40</sup> La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

blico en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente».

El artículo 1 parte de que el acceso a la información pública forma parte del derecho al medio ambiente: «cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente».

Los avances entonces eran muy importantes por cuanto a los conceptos amplios de «información ambiental», la no necesidad de invocar un interés legítimo, someter los límites al acceso a un criterio de «interés público» o la regulación de la necesidad de autoridad independiente para revisar denegaciones de información. También se regulan las obligaciones de «recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente», siendo también una referencia respecto de la publicidad activa (art. 5). Asimismo se regula ampliamente la participación del público<sup>41</sup>. Finalmente, se regulan las garantías jurisdiccionales (art. 9).

### 3.2. Control de la Administración y lucha contra la corrupción

La transparencia es un claro instrumento de control de las administraciones públicas, por lo general de carácter externo y ejercitable por el público. Los controles internos no bastan. Con la transparencia se logra un control social que complementa al jurisdiccional. Más allá de que efectivamente se ejerza el control a través del acceso a la información pública y la vigilancia, su potencial está en la idea Bentham en su panóptico, modelo de vigilancia penitenciaria sobre el que reflexionó en el xx Foucault.

En aquel modelo el guardián de prisiones queda escondido en una torre central y desde ahí puede observar la acción de todos los presos, que se sienten observados aunque el guardián no lo esté haciendo. De modo paralelo, cada ciudadano puede controlar a la Administración que, igual que todos los presos, no sabe si está siendo observada. Al igual que en el preso, se genera un estado de continua visibilidad y la sensación en la Administración de que queda sometida al controlador, el ciudadano, aunque de hecho no ejerza tal control.

La posibilidad de acceder a la información pública permite comprobar la legitimación de hecho con la que cuenta la administración. Es un instrumento de garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad, de buena administración, que precisamente es otro derecho fundamental emergente al menos en el ámbito europeo.

La transparencia es un mecanismo de control, no ya por posibles responsabilidades penales y estrictamente jurídicas, sino también para las responsabilidades políticas y la dación de cuentas.

El acceso a la información pública es un mecanismo contra la corrupción. Se trata de un área en el que hay una intensa actividad de

**El ideal benthamiano del panóptico aplicado al control por el ciudadano a una Administración transparente**

**El control que posibilita la transparencia se vincula a la buena Administración y la dación de cuentas**

<sup>41</sup> Así: «en las decisiones relativas a actividades particulares (art. 6), «en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente» (art. 7) y «durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general» (art. 8).

**La transparencia en la Convención Contra la Corrupción de la ONU**

Naciones Unidas, especialmente la Convención Contra la Corrupción de la ONU de 2003<sup>42</sup>.

En su texto se hacen continuas referencias a la transparencia y acceso a la información pública, aunque con cierta laxitud jurídica. Así, hay un mandato de asegurarla genéricamente (arts. 5. 1 y 10 a) *Políticas y prácticas de prevención de la corrupción*, en el ámbito de la financiación electoral (arts. 7.1 a) y 3) y la *Contratación pública y gestión de la hacienda pública* (arts. 9.1º a) y 2º). De igual modo, los artículos sobre «Participación de la sociedad» son relativos a acceso a información y publicidad activa (art. 13). El derecho de acceso a la información pública vendría reconocido en el artículo 10. A).

El Consejo de Europa también adoptó una *Convención de Derecho Civil sobre la Corrupción*, 4 noviembre 1999, ETS No. 174 y una *Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción*, 27 enero 1999, ETS No. 173, aunque ninguna dispone de acceso público a la información. Asimismo, la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de 1996 no dispone de acceso a la información.

### 3.3. Derecho a la verdad

Se viene reconociendo en los últimos años el llamado «derecho a la verdad» tras graves violaciones de los mismos. Este derecho incluye muchos componentes de acceso a la información pública tanto por las víctimas, las comunidades como la sociedad entera: conocer culpables, causas, paradero de las víctimas y qué les sucedió. Además del acceso a la información, exige la generación y procesamiento de nueva información sobre los periodos de las violaciones. También incorpora el deber de mantener y garantizar las pruebas y archivos con información, tanto para la investigación como para el recuerdo.

No tiene un reconocimiento normativo explícito como tal derecho aunque sí una importante actividad internacional<sup>43</sup>. Sí se ha afirmado

<sup>42</sup> ONU, Asamblea General, Resolución 58/4 de 31 octubre 2003, vigente desde 14 diciembre 2005. En 2015 cuenta con 175 Estados Partes y 175 signatarios. [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>43</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Estudio sobre el Derecho a la Verdad*, U.N. Doc. E/CN.4/2006/91 de 9 de enero de 2006; Asamblea General de la OEA, Resoluciones: AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006, AG/RES. 2267 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007; AG/RES. 2406 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008; AG/RES. 2509 (XXXIX-O/09) de 4 de junio de 2009, y AG/RES. 2595 (XL-O/10) de 12 de julio de 2010, e Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102) de 18 de febrero de 2005. En el mismo sentido, la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Conjunto de Principios actualizados para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, de 2005, estableció, *inter alia*, que: i) cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes (principio 2); ii) el Estado debe preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y facilitar el conocimiento de tales violaciones, como medida encaminada a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas (principio 3); iii) independiente-

el derecho a saber la verdad acerca de desapariciones forzadas y otras violaciones graves de derechos humanos por el CDH<sup>44</sup>. Asimismo, en muy buena medida el contenido de este queda reconocido en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 2006, en vigor desde el 23 de diciembre de 2010<sup>45</sup>. Asimismo, la Asamblea de la ONU en 2008 ha afirmado la necesidad de «procurar reconocer el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, así como el de sus familias y la sociedad en general a conocer la verdad hasta donde sea posible»<sup>46</sup>. También, el derecho de familiares a saber qué sucedió y el paradero de los suyos venía en algún aspecto reconocido en el Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra de 1978<sup>47</sup>, si bien, con los contenidos de este derecho, en la mencionada Convención de 2006.

Se ha apuntado que este derecho quedaría en el marco de la libertad de información<sup>48</sup>. No obstante, además de su finalidad específica, este derecho incluiría otros componentes que quedan más alejados del acceso a la información pública: el derecho a un acceso efectivo a la justicia en estos ámbitos; a una investigación efectiva y a la verificación de los datos; la prohibición de que las amnistías sirvan para prohibir tal investigación; la exposición pública de la verdad; el derecho a la reparación de las víctimas, la conmemoración por las víctimas y poderes públicos de las violaciones, etc.

Este derecho ha tenido un reconocimiento especialmente en América Latina y ahí se hará referencia al mismo (*infra* América Latina 3.2.). De modo más tímido, ha sido reconocido en Europa (*infra* Europa 3.6).

---

mente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima (principio 4), y iv) incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del poder judicial. En todo caso los Estados deben garantizar la presentación de archivos relativos a violaciones de derechos humanos y la posibilidad de consultarlos. *Vid. Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (E/CN.4/2005/102/Add.1) de 8 de febrero de 2005.

<sup>44</sup> CDH, Informe de Diane Orentlicher, «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005, definición del derecho en el principio 4.

<sup>45</sup> Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 20 de diciembre de 2006, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4. El mismo cuenta con 32 ratificaciones, 46 firmas y 94 partes.

<sup>46</sup> Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución 9/11 de 24 de septiembre de 2008. El derecho a la verdad, A/HRC/RES/9/11.

<sup>47</sup> Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1125 U.N.T.S. 3, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978.

<sup>48</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACHR Res. 2005/66, pmb., U.N. Doc E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005.

### 3.4. Acceso a la información pública... en el marco del «habeas data»

**Un derecho a acceder a la información propia que tienen los poderes públicos**

El «habeas data» y derecho de protección de datos personales tiene una vinculación doble con el acceso a la información pública. De un lado, se configura como un límite importante al acceso a la información pública, al cual se hará referencia como tal restricción. Del otro lado, este derecho de autodeterminación informativa supone el derecho de controlar los datos de los que dispone la administración sobre nosotros. Instrumentalmente para dicho control se configura derecho de acceso a la información personal de la que disponga la administración. Así pues, se trata de un derecho fundamental a acceder a información pública. No obstante, la finalidad y alcance del mismo hacen que los sujetos, alcance, límites y garantías sean estructuralmente diferentes al acceso a la información pública. Lo anterior no obsta para que un ciudadano pueda utilizar el «habeas data» para acceder a información suya de interés.

**El reconocimiento internacional del derecho de acceso de protección de datos**

En este sentido, cabe recordar que en razón del artículo 17 PID-CP interpretado por el CDH<sup>49</sup> en 1988 se deriva que:

«toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos.» (§ 10)

El «habeas data» presenta unos perfiles bien diferentes en las diversas regiones del mundo, destacando como se verá la protección de la Unión Europea. Aunque no tienen carácter normativo, cabe mencionar los Estándares Internacionales para la protección de la Privacidad, en relación con el Tratamiento de Datos de carácter personal<sup>50</sup>. El Núm. 16 recoge este «derecho de acceso», que bien puede ejercerse frente a los poderes públicos.

«16 Derecho de Acceso: 1. El interesado tendrá derecho a recabar de la persona responsable, cuando así lo solicite, información relativa a los concretos datos de carácter personal objeto de tratamiento, así como al origen de dichos datos, a las finalidades de los correspondientes tratamientos y a los destinatarios o las categorías de destinatarios a quienes se comuniquen o pretendan comunicar dichos datos.

2. Cualquier información que se proporcione al interesado deberá facilitarse de forma inteligible, empleando para ello un lenguaje claro y sencillo.

3. La legislación nacional aplicable podrá limitar el ejercicio reiterado de estos derechos, que obligaría a la persona responsable a responder múlti-

<sup>49</sup> Observación General No. 16, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 17 - Derecho a la intimidad, 32º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 162 (1988). <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom16.html>

<sup>50</sup> Dicho texto fue acogido por la 31 Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad celebrada el 5 de noviembre de 2009 en Madrid.

ples solicitudes en intervalos cortos de tiempo, excepto en aquellos casos en los que el interesado haga constar en su solicitud un interés legítimo.»

Como se aprecia, no se prevé el conflicto de la protección de datos con la transparencia y acceso a la información pública.

### 3.5. El derecho a la participación política

La vinculación de la transparencia con la democracia es obvia hasta el punto de afirmarse que no puede haber una sin la otra. La transparencia es un factor que refuerza o disminuye el carácter democrático del sistema. La transparencia es un mecanismo de control de la acción del ejecutivo y la administración cada día más importante. La conexión democracia y libertades informativas es consabida y clásica, si bien, se trata ahora de la conexión con el acceso a la información pública. Y, por lo que ahora más interesa, la transparencia es un presupuesto, la premisa necesaria para la participación en la toma de decisiones. Sin sociedad civil informada, la participación es una entelequia. El derecho a la participación política está reconocido por el artículo 25 de la PIDCP<sup>51</sup>.

Desde el mismo Convenio de Aarhus de 1998, fundado en la transparencia para facilitar la participación ciudadana, se aprecia esta íntima conexión que el mismo concepto de Gobierno Abierto no hace más que visibilizar.

En algunos casos, el acceso a la información forma parte del derecho de participación que garantiza el acceso a la información por los representantes políticos. Este derecho se ejerce por lo general por los representantes en la oposición como instrumento de la misma. En estos supuestos, el acceso a la información pública queda reforzado específicamente.

### 3.6. El derecho a la información sobre derechos humanos

Existe otra especial conexión del acceso a la información vinculado a los derechos humanos, que es el derecho «A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos». El mismo se expresa en una Asamblea General de la ONU de 1999<sup>52</sup>. Este derecho hay que ponerlo en relación con las

---

<sup>51</sup> Así: «participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o mediante sus representantes libremente elegidos» así como, específicamente, de votar en las elecciones periódicas que garantizan «la libre expresión de la voluntad de los electores».

<sup>52</sup> Declaración 53/144 sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999.



importantes obligaciones del derecho a la educación en materia de derechos humanos.

### 3.7. Las obligaciones de información en el ámbito de la transparencia fiscal

La organización Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal aprobó unos principios como guía a seguir por responsables del diseño de políticas públicas y otros agentes interesados en la política fiscal para mejorar la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas. En 2012 la Asamblea General de la ONU «tomó nota» de los mismos<sup>53</sup>. El presupuesto es que «las políticas fiscales tienen efectos críticos en los resultados económicos, sociales y ambientales de todos los países, en todos los niveles de desarrollo» y para «mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas fiscales» se considera que la transparencia puede contribuir a los objetivos de la estabilidad financiera.» Tales principios, por su conexión con la información «parten de una presunción de disponibilidad pública de la información fiscal»; invitan a la publicación de objetivos y a presentar información financiera determinada, a comunicar objetivos y resultados y a «divulgar las relaciones financieras del gobierno con el sector privado».

### 3.8. Un derecho a los datos abiertos

#### La emergencia de los datos abiertos

La información pública puede ser vista como materia prima de un valor económico fundamental. Así se apreció en las políticas de reutilización de información pública de Estados Unidos en los años noventa, seguidas por la Unión Europea en los años 2000, como en el estudio regional se aborda.

Los llamados «datos abiertos» son todos aquellos datos primarios o sin procesar que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos.<sup>54</sup>

La reutilización de la información pública se sostiene desde las últimas décadas como un derecho y, como se verá, en ámbitos como la Unión Europea va tomando forma de tal derecho su regulación.

<sup>53</sup> Así, en la Resolución de la Asamblea General el 21 de diciembre de 2012, 67/218, Promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/218>

«Toma nota de la Iniciativa mundial para la transparencia fiscal y de sus Principios de alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia».

<sup>54</sup> Esta definición, por ejemplo, se recoge en la Ley 1712/2014 de 6 de marzo de 2014 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional colombiana.

Internacionalmente la apertura de datos cuenta con el apoyo del movimiento Opendata<sup>55</sup>. Donde destacan la Sunlight Foundation<sup>56</sup> en Estados Unidos y la Open Knowledge Foundation<sup>57</sup> en el Reino Unido. Y en los últimos años, dado que los datos abiertos son un ingrediente más del «gobierno abierto» que lanzara Obama en 2009, vinculado a la transparencia, a nivel internacional los esfuerzos también son canalizados por la referida Alianza para el Gobierno Abierto (*supra* 2.3). Esta organización incluye entre las políticas que estimula la apertura de datos<sup>58</sup>.

Se trata de una filosofía y práctica para que los datos de los poderes públicos queden libres sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control, bajo las finalidades compatibles de generar riqueza y plusvalías, así como en su caso, reutilizarlos para la transparencia y el control de las administraciones.

Al igual que sucede con la publicidad activa, que está incluida (con más o menos concreción) en el contenido del acceso a la información pública, los movimientos de datos abiertos reclaman no sólo el derecho a solicitar información para ser reutilizada, sino la obligación de que los datos abiertos estén abiertos y disponibles al público no sólo para su conocimiento, sino para su reutilización. Como se concreta para el ámbito de la Unión Europea, se trata de la información pública como valor económico y no tanto con las finalidades propias de la transparencia.

Naciones Unidas presta importante atención a los datos abiertos a través de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo (DPADM)<sup>59</sup> del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) ofrece apoyo de secretaría al Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo. Desde ahí han llevado a cabo investigaciones sobre Open Data desde 2010 y han elaborado una guía y directrices para responsables políticos y técnicos<sup>60</sup>. Ahí se recogen los principios básicos de la apertura de datos que a continuación se comentan.

Cabe destacar los diversos principios que se van desarrollando por las organizaciones y movimientos internacionales de la apertura de datos, puesto que dichos principios son los que se van proyectando con mayor o menor lentitud en las normativas europeas o nacionales y conformando el nuevo derecho a los datos abiertos. Así hay que destacar los principios de la Sunlight Foundation<sup>61</sup>, así como los del movimiento Opendata<sup>62</sup>. Aunque se trata de principios que se siguen concretando y ampliando, los principios básicos son: 1. Datos completos. 2. Datos primarios. 3. Puntualidad. 4. Accesibles.

**La conformación de un derecho a datos que incluya la difusión proactiva de datos abiertos**

**Los principios internacionalmente proclamados para la regulación de la apertura de datos**

<sup>55</sup> <http://opengovdata.org>

<sup>56</sup> <http://sunlightfoundation.com/>

<sup>57</sup> <https://okfn.org/>

<sup>58</sup> <http://www.opengovpartnership.org/groups/opendata>

<sup>59</sup> <http://www.unpan.org/DPADM/Home/tabid/420/language/en-US/Default.aspx>

<sup>60</sup> DPAM, Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement, (2ª ed.), DPAM, Naciones Unidas, New York, 2013 <http://goo.gl/SxwsSM>

<sup>61</sup> <http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/es>

<sup>62</sup> <http://opengovdata.org/> En español, pueden seguirse algunos en <http://datos-coninteligencia.blogspot.com/2010/09/apertura-de-datos-principios-basicos.html>

5. Procesables. 6. No discriminatorios. 7. No propietarios. 8. Libres de licencia<sup>63</sup>.

## 4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

### 4.1. Obligados y ámbito de la información

#### Sujetos obligados

En el marco de los influyentes Principios de la organización «Artículo 19» que están en la base del reconocimiento internacional del acceso a la información pública, la consideración de sujeto obligado «se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales», incluyendo entidades privadas que manejen información de «interés público fundamental, como el medio ambiente o la salud».

El principio 4 sobre restricciones señala que «Ningún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley», sin perjuicio de los límites aplicables, «Esto regirá para todos los poderes del Estado (es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial), así como para todas las funciones del gobierno (incluidas, por ejemplo, las funciones de los órganos de defensa y de seguridad). La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso.»

Observación general Núm. 34 de 2011 del CDH:

«Los organismos públicos son los indicados en el párrafo 7 de la presente observación general. La definición de esos organismos puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas.» (§ 18).

Y dicho párrafo afirma:

«Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte<sup>64</sup>. El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por enti-

<sup>63</sup> 1. Datos completos. Todos los datos deben estar disponibles, que no esté sujeto a una lógica de privacidad, a la seguridad o a alguna limitación en cuanto a sus derechos. 2. Datos primarios. Los datos disponibles deben estar con máximo nivel de detalle y no de forma agregada o modificada. 3. Puntualidad. Datos disponibles a tiempo. 4. Accesibles. para el más amplio espectro de usuarios y para el más amplio rango de propósitos. Los principios de la OGovData. 5. Procesables, razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automático de los mismos por parte de programas y scripts de software. 6. No discriminatorios, sin necesidad de ningún tipo de registro ni licitación. El registro es una barrera. Los principios de la OGovData. 7. No propietarios. Los datos deben estar disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tenga control exclusivo. Los formatos libres permiten que se genere software. Adicionalmente posibles problemas de seguridad en los mismos pueden ser inspeccionados de manera global por decenas de miles de expertos, y 8. Libres de licencia. Los datos no deben estar sujetos a ningún copyright, patente, marca comercial o regulación de secretos comerciales.

<sup>64</sup> La propia OG remite a la Observación general Núm. 31 del Comité (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 4, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento Núm. 40*, vol. I (A/59/40 -Vol. I), anexo III.

dades semiestatales<sup>65</sup>. En cumplimiento de esta obligación, los Estados partes deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obstan al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas<sup>66</sup>.» (§ 7).

Sobre los sujetos obligados el Convenio de Aarhus para el medio ambiente considera obligado a «Cualquier otra persona natural o jurídica que tenga responsabilidades o funciones públicas o que preste servicios públicos» (art. 2.2º). No se incluye a poderes judicial o legislativo del gobierno.

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>67</sup> señala una necesaria concepción amplia de información pública:

«las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado.» (§ 18).

En esta dirección es clara la Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 que afirma que:

«Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción» (§ 18).

Como se afirma en el Dictamen CDN del caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2012<sup>68</sup> ante la solicitud de acceso a papeletas electorales, se incluyó en el acceso a la información pública, puesto que:

«el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos incluye los registros en poder de un organismo público, independientemente de la forma en la que se almacena la información, su origen y la fecha de producción» (§7, con remisión a su Observación General Núm. 34).

En el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán<sup>69</sup> el contenido de la información –sobre penas de muerte– cualifica el acceso a la información pública solicitado.

Por su parte, la Convención de Aarhus define la información muy ampliamente, para incluir «cualquier información en forma escrita, visual, auditiva, electrónica o en cualquier otra forma material», aun-

<sup>65</sup> La OG Núm. 34 remite a la comunicación Núm. 61/1979, *Hertzberg y otros c. Finlandia*, dictamen aprobado el 2 de abril de 1982.

<sup>66</sup> La OG Núm. 34 remite a la Observación general Núm. 31, párr. 8; véase la comunicación Núm. 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999.

<sup>67</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

<sup>68</sup> Comunicación 2202/2012, CDN, caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, de 18 de julio de 2013.

<sup>69</sup> Comunicación Núm. 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

**Concepto amplio de información pública, no restringida al acceso al documento**

que su alcance, de conformidad con su propósito, está limitado a la información ambiental (art. 2. 3). Sobre esta base, para los Principios de la organización «Artículo 19» ha de haber un concepto bien amplio de información, toda la que esté en poder público en cualquier forma y de cualquier origen o fecha. También la información secreta.

#### 4.2. Obligaciones de actividad y principio de máxima transparencia

##### Principio de transparencia por defecto

A partir del Principio I de «transparencia máxima» de la organización «Artículo 19», el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho. Este principio se expresa directamente en la Declaración de los relatores de 2004<sup>70</sup>: «derecho humano fundamental [...] en base al principio de transparencia máxima, estableciendo la suposición de que toda información está accesible, con sujeción apenas a un sistema escueto de excepciones.»

##### Obligación general del Estado de facilitar información cuando se solicite

En el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>71</sup> se afirma el derecho y consiguiente obligación del Estado:

«4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho.

Y se añade que:

«El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho.» (§ 18).

Como se afirma en el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakov vs. Kirguistán de 2011<sup>72</sup>:

«el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, derecho protegido por el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, tiene como corolario una obligación del Estado de proporcionar esa información, de forma que la persona interesada tenga acceso a ella o reciba una respuesta que incluya una justificación cuando, por cualquier razón admitida por el Pacto, el Estado esté autorizado a restringir el acceso a la información en un caso específico» (§ 7).

##### Obligación de adecuación normativa

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>73</sup> señala que debe revisarse la «información considerada de carácter

<sup>70</sup> Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

<sup>71</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

<sup>72</sup> Comunicación Núm. 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

<sup>73</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.» (§20).

La Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 señala al respecto que «los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información<sup>74</sup>. (§ 19).

Es necesario que las entidades publiquen y difundan activamente ítems de información relevante sin esperar a la solicitud de la información. Obviamente la obligación implica políticas de desarrollo e impulso y financiación. El Principio 2 de la organización «Artículo 19» incluye las obligaciones de publicidad activa por el que se afirma la «obligación de publicar la información importante.» Se afirma que «La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar.» Y se señalan unos mínimos.

A este respecto el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>75</sup> afirma que «La libertad de información implica que las entidades públicas publiquen y difundan ampliamente documentos de significativo interés público, por ejemplo, información operativa sobre cómo funciona la entidad pública y el contenido de cualquier decisión o política que afecte al público».

La Declaración de los relatores de 2004<sup>76</sup> afirma que:

«Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación.»

La Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 afirma al respecto que:

«Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información.» (§ 19).

Por su parte, la Convención de Aarhus especialmente en su artículo 5 incluye amplias obligaciones a las entidades públicas para difundir la información ambiental.

El Principio 7 de la organización «Artículo 19» es relativo a las «reuniones abiertas», en un intento de proyección del acceso a la información pública no sólo a la información en soporte físico –o

**Obligación de  
publicidad activa**

**El acceso se extiende  
a las reuniones  
públicas, que han de  
ser abiertas**

<sup>74</sup> Observaciones finales sobre Azerbaiyán (CCPR/C/79/Add. 38 (1994)).

<sup>75</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

<sup>76</sup> Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

electrónico-, sino también a la actividad pública. Se reconoce que los motivos de excepción pueden ser más amplios y variados que los límites al acceso a la información pública. El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU») <sup>77</sup> afirma que las leyes de acceso a la información «debe establecer la suposición de que toda reunión de las entidades del gobierno está abierta para el público».

Como se afirma en la Declaración de los relatores de 2004 <sup>78</sup>:

«Las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos. Se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo.»

**Obligación general del Estado de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos**

**Obligación de promoción de la cultura de transparencia y gobierno abierto frente al secretismo, políticas de gobierno abierto**

El principio 3 de la organización «Artículo 19» incluye el «Principio 3 -Promoción de la transparencia». En razón de mismo hay que promover la transparencia e informar de los derechos con una educación del público, proactiva en los medios habituales de la ciudadanía. Se insiste en la importancia de promover «una cultura de transparencia». Ello implica informar de los derechos a la ciudadanía y del nuevo régimen jurídico a la Administración frente a sus inercias. Además, que la ley imponga otorgar recursos a los objetivos de transparencia. Se afirma la necesidad de la «Lucha contra la cultura del secreto oficial», que puede incluir el sistema de presentación de informes anuales ante órganos parlamentarios.

Y estos principios se proyectan con claridad en la Declaración de los relatores de 2004 <sup>79</sup>. Así, se apuesta por la actividad para fomentar la cultura de transparencia, frente a la cultura del secretismo y sanciones frente a quienes obstruyen deliberadamente el acceso a la información pública:

«Las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público. Esto deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información. También se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información.»

Asimismo se requieren por las políticas activas para que la legislación sea efectiva: «Se deberán tomar medidas, incluyendo la asignación de los recursos y atención necesarios, a fin de asegurar la implementación eficaz de la legislación sobre acceso a la información.»

Entre las políticas a adoptar hay un consenso generalizado en la necesidad de programas de formación de funcionarios; crear un organismo responsable de la promoción del derecho a la información así como de la sensibilización del público, con misiones de información a la ciudadanía y prestar ayuda a los organismos públicos para que cumplan su obligación en este particular. En ocasiones estas

<sup>77</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

<sup>78</sup> Id.

<sup>79</sup> Id.

obligaciones se recogen normativamente, con mayor o menor concreción.

### 4.3. El titular del derecho y los sujetos cualificados

Respecto del derecho de acceso a la información pública, en primer término cabe tener en cuenta el sujeto legitimado. El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>80</sup> hace referencia a «todo miembro del público» y es lo habitual en la referencia a individuos y personas. Lo que tiene especial interés es analizar la cuestión de la cualificación del sujeto solicitante a los efectos de la garantía del derecho.

Cabe tener en cuenta que la libertad de expresión e información en la que se enmarca el derecho de acceso a la información pública ha sido especialmente protegida y cualificada para los periodistas. Y así se reconocía inicialmente el derecho a buscar información a estos sujetos en la Comunicación Núm. 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999 (§ 13.4). Y así lo parece como punto de partida en la Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 cuando afirma que el:

«derecho de acceso a la información, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto, incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos<sup>81</sup> y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad<sup>82</sup>» (§ 18).

Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública se ha generalizado a todo sujeto y la especial intensidad de su protección se ha extendido a otros sujetos cualificados que tienen especial vinculación con el control del poder público.

En esta dirección la misma Observación general Núm. 34 del CDH de 2011, aunque no directamente referida al acceso a la información pública, señala que «en la función periodística participan una amplia variedad de personas», entre ellos, «autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios» (§ 44).

Y en esta dirección, destaca el Dictamen CDN del caso *Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán*<sup>83</sup>. Se parte de la especial protección de acceso a la información para periodistas. No obstante, en este caso el solicitante era cualificado pues «es consultor jurídico de una asociación pública de derechos humanos y como tal se puede considerar que tiene funciones especiales de “vigilancia” sobre cuestiones de interés público.»

<sup>80</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

<sup>81</sup> Vid. comunicación Núm. 633/95, *Gauthier c. el Canadá*.

<sup>82</sup> Vid. la comunicación Núm. 1334/2004, *Mavlonov y Sádíc*, Uzbekistán.

<sup>83</sup> Comunicación Núm. 1470/2006, 28 de marzo de 2011.



Y las funciones periodísticas y de vigilancia de cuestiones de interés público, van más allá de los medios:

«el ejercicio de esas funciones no se limita a los medios de comunicación ni a los periodistas profesionales, sino que también puede extenderse a las asociaciones públicas o a los particulares (§ 6.3). Cuando, en el ejercicio de esas funciones de «vigilancia» en relación con cuestiones que son motivo de legítima inquietud para la población, las asociaciones o los particulares necesitan tener acceso a información en poder del Estado, como en el asunto que se examina, esas peticiones de información merecen estar protegidas por el Pacto, como lo está la prensa. La transmisión de información a una persona puede permitir que esa información circule en la sociedad, de forma que esta la conozca, tenga acceso a ella y la evalúe» (§ 7).

Por ello, se entiende con claridad que no se reserva a los periodistas dicha prevalencia en el derecho de acceso a la información pública. (§ 6.3 y ss.)

#### 4.4. El ejercicio del derecho

**No es necesario acreditar un interés legítimo para el acceso a la información pública**

El Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán<sup>84</sup> afirma expresamente que no es necesario interés legítimo para solicitar la información,

«se debe proporcionar la información sin que sea necesario probar un interés directo o una participación personal para obtenerla, salvo en los casos en que sea aplicable una restricción legítima» (§ 6.3 y ss.).

**Obligación general del Estado de facilitar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico**

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha de ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo. Y en general se afirma como Principio 5 del los Principios de la organización «Artículo 19»<sup>85</sup>.

Así, «Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente». Ha de haber «sistemas internos abiertos y accesibles»; «los órganos designarán a una persona que se encargará de dar curso a estas solicitudes y de garantizar el cumplimiento de la ley». Asimismo es necesario que «los órganos públicos ayuden a [...] reformular solicitudes» si es necesario. También se reconoce «la posibilidad de rechazar las solicitudes frívolas o insultantes». Y la obligación de imponer «plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique».

Y sobre esta base, el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>86</sup> requiere que las entidades públicas «establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para asegurar el derecho del público

<sup>84</sup> Comunicación Núm. 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

<sup>85</sup> ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

<sup>86</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

de recibir la información». Se afirma también la necesidad de «límites de tiempo estrictos para el procesamiento de las solicitudes de información». También se imponen «razones sustantivas por escrito de la negación o negaciones».

En la Declaración de los relatores de 2004<sup>87</sup> expresamente se afirma del derecho de acceso a la información pública que «el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo.»

La Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 (§ 19) exige un «Acceso fácil»:

«Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto.»

En el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán<sup>88</sup> se afirma la obligación de que «los Estados Partes deben hacer todos los esfuerzos para garantizar el acceso fácil, rápida, efectiva y práctica a dicha información (ibíd., §. 19).» (§ 7, con remisión a su Observación General Núm. 34).

Por su parte, la mayoría de estas exigencias se reflejan en las disposiciones de la Convención de Aarhus (en especial en el art. 4).

También para el caso de las entidades internacionales la Declaración conjunta de los relatores de 2006<sup>89</sup> recoge los elementos básicos del derecho de acceso a la información pública que deben recogerse en las normativas o «políticas» que adopten.

Por cuanto a la gratuidad, el Principio 5 de los Principios de la organización «Artículo 19»<sup>90</sup> afirma que las «solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio». Se hace referencia a tarifas progresivas dependientes del costo real de recuperar y suministrar la información. Se contempla que «debería suprimirse o reducirse considerablemente para las solicitudes de información personal o de interés público» y, por el contrario, «tarifas más altas a las solicitudes comerciales».

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>91</sup> señala que los costos «no deben ser tan altos que desmotiven a potenciales solicitantes, negando la intención de la misma ley».

Por su parte, el Convenio de Aarhus en su artículo 4. 8º bastante específico, habla de una «cuantía razonable» en todo caso transparente, con posibles exenciones.

**Procedimiento de acceso ha de ser gratuito o a precios razonables y que no disuadan**

<sup>87</sup> Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

<sup>88</sup> Comunicación Núm. 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

<sup>89</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=746&clID=2>

<sup>90</sup> ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

<sup>91</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., cit.

#### 4.5. Los límites a los límites

Dado que el derecho de acceso a la información pública se inserta en el contenido de la libertad de expresión e información, se proyectan las exigencias respecto de los límites a estos derechos: las fijadas por la ley, con objetivos legítimos necesarios y que resulten proporcionales. Cabe recordar en este sentido el artículo 19. 3º PIDCP:

«3. El ejercicio del derecho [...] puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.»

El Principio 4 de los Principios de la organización «Artículo 19»<sup>92</sup> afirma que «Las excepciones se definirán con claridad y precisión y estarán sujetas a criterios estrictos de “daños” e “interés público”». Se elabora un test de «tres condiciones estrictas». En primer término, «La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley». A este respecto, se indica que la ley debe establecer una lista de motivos de la restricción, y las «excepciones estarán muy bien definidas» y «Se basarán en el contenido más que en el tipo de documento.» Y «estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo» por si decae la motivación. En segundo lugar, «La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin», no basta con que esté en la lista de límites de la ley, sino que se «deberá demostrar que la divulgación de la información lesionaría gravemente ese fin legítimo». En tercer lugar, se exige que «El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación», como puede ser el de descubrir la corrupción.

También cabe tener en cuenta el Principio 8 de esta organización, sobre la relación con otras leyes, por cuanto se afirma que «Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas.» Se trata de interpretar de conformidad al derecho de acceso a la información pública las leyes y de lo contrario, modificar tales leyes, especialmente teniendo en cuenta la privacidad y protección de datos.

Siguiendo estos principios, el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU») afirma al respecto que:

«las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado.» (§ 20).

La Declaración de los relatores de 2004 recoge los anteriores principios y señala que ha de haber un «sistema restringido de ex-

<sup>92</sup> ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... », cit.

cepciones». La carga de la prueba de que concurren las mismas será por la autoridad y «se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información»<sup>93</sup>.

Respecto del ámbito de la información secreta por seguridad u otros motivos se exige que las leyes deben definir «con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios». Señalando con claridad el sistema de clasificación y los plazos del secreto<sup>94</sup>. Se afirma también un principio respecto de la concurrencia del acceso a la información pública con otras normas y su posible conflicto: «En caso de discrepancias o conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación.»

Esta afirmación, siguiendo el Principio 8 de la organización del «Artículo 19» pretende asentar una prevalencia del acceso a la información pública al tiempo de una interpretación restrictiva de leyes sobre la confidencialidad. A este respecto, las cuestiones de privacidad y protección de datos no están muy desarrolladas en este nivel internacional.

Sin duda para esta cuestión es obligado acudir como punto de partida a la Observación general Núm. 34 del CDH de 2011, en concreto al apartado «Aplicación del párrafo 3 del artículo 19» (§ 21-36) en el que de manera muy precisa y con referencia a todos los antecedentes, el CDN señala cómo deben ser interpretados y aplicados los límites de la libertad de expresión e información. Y tales parámetros deben proyectarse para el más concreto derecho de acceso a la información pública. Y ya en concreto para el acceso a la información pública, señala que «Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información», cuestión que se vincula a los límites generales del artículo 19 que se analizan de manera bien concreta.

Especialmente interesa ver la aplicación de tales límites al acceso a la información pública por el CDH. Así, en el Dictamen CDN del caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2012<sup>95</sup> sobre el acceso a papeletas electorales. Ahí se aplica los límites a partir de su doctrina general relativa al artículo 19 PIDCP (§ 7.5). En este supuesto

<sup>93</sup> Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

<sup>94</sup> «Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes. 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. 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. Dichas leyes deberán estar sujetas al debate público.»

<sup>95</sup> Comunicación 2202/2012, CDN, caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, de 18 de julio de 2013.

se alega la finalidad de garantizar el proceso electoral y se menciona también «la protección del orden público, de conformidad con la ley y para la validez de los derechos de los electores» (§ 7.7.). Se señala además que el solicitante accedió a recuentos ciudadanos de 300 distritos del país al azar, la naturaleza de la información.

El artículo 4. 4º del Convenio de Aarhus regula las limitaciones al derecho sobre la base de una serie de causas que «deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones en el medio ambiente.»

#### 4.6. Garantías ante una autoridad independiente y garantía judicial

Uno de los elementos básicos de este derecho es garantizar la existencia de una vía efectiva de recurso previo para no cargar necesariamente con una por lo general lenta y costosa vía judicial.

El Principio 5 de la organización «Artículo 19»<sup>96</sup> incluye el «derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente», garantizada «por el procedimiento de designación de su jefe o de los integrantes de su junta directiva», que habrá de contar con «profesionalidad, independencia y capacidad». El recurso será «ágil y lo menos costoso posible». La autoridad deberá tener plenas facultades para investigar, con posibles testigos, poder de «obligar al órgano público a proporcionar la información» e incluso «la facultad de remitir a los tribunales los casos en los que haya pruebas de obstrucción ilícita del acceso o destrucción intencional de documentación.» Las denegaciones de esta autoridad serán recurribles judicialmente.

Estos principios se siguen de algún modo en la Declaración de los relatores de 2004<sup>97</sup> afirma un recurso ante un órgano independiente con poderes:

«Aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.»

Por su parte, la Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 afirma que

«Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta.» (§ 19)

Por su parte, el Convenio de Aarhus garantiza esencialmente un recurso judicial frente a denegaciones del acceso a la información. Sin

<sup>96</sup> ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios...», *cit.*

<sup>97</sup> Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, *cit.*

embargo, uno de los elementos básicos de este derecho es, además, garantizar la existencia de una vía efectiva de recurso previo.

#### 4.7. La protección de la filtración de información pública

Las formas de acceder a la información pública en muchas ocasiones exceden los cauces legales y se llevan a cabo por medio de la revelación de información pública y su llegada a la sociedad e incluso a las instituciones por vías informales, como las filtraciones de información. Por lo general, esta información llega a la sociedad a través de los medios de comunicación que publican o difunden tal información pública, aunque cada vez más a través de otros medios en internet.

Estas actividades exceden al tratamiento propiamente dicho del acceso a la información pública, para adentrarse en la cuestión de la revelación de secretos, de datos personales y la protección constitucional de esta difusión de información cuando tiene interés público. De igual modo, implica cuestiones del clásico derecho o privilegio a no revelar las fuentes de información.

Un denunciante, «soplón», «sapo», «chivato», en inglés *whistleblower* (que hace sonar el silbato) hace referencia a quien en el sector público o privado revela información como medio de alertar de una ilegalidad. En el caso del sector público, se trata, claro está, de una forma de liberar información pública. Y la cuestión queda de algún modo conectada con el acceso a la información pública. Así se aprecia con claridad en el principio 9 de la organización «Artículo 19»<sup>98</sup> que han influido a muchos de los documentos de reconocimiento del derecho. Ahí se afirma que: «Habrà que proteger a las personas de toda sanción jurídica, administrativa o laboral por haber revelado información sobre actuaciones indebidas», «siempre que hayan actuado de buena fe y en la creencia razonable de que la información era en sustancia verdadera [...] aun cuando la divulgación entrañe el incumplimiento de una obligación jurídica o laboral.»

Todo ello se fundamenta en el fomento del libre flujo de información pública sobre ilegalidades, que siempre tienen interés público.

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)<sup>99</sup> recoge también la protección de «cualquier sanción legal, administrativa o laboral para entregar información sobre las acciones indebidas». La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África de 2002, en su principio IV. 2 afirma que:

«Nadie se someterá a ninguna sanción por entregar de buena fe información sobre las acciones indebidas, o que revelaría una amenaza grave para la salud, seguridad o el ambiente salvo cuando la imposición de sanciones cumpla un interés legítimo y sea necesaria en una sociedad democrática.»

<sup>98</sup> ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios...», *cit.*

<sup>99</sup> Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pp. 30 y ss., *cit.*

**La protección de las filtraciones de información a través de la libertad de expresión e información**

**La no incriminación de los soplonos o «whistleblowers», periodistas o similares que filtran información pública**

En la Declaración conjunta de los relatores de 2006<sup>100</sup> se parte claramente de este principio:

«No debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido ilícito alguno en obtenerla. Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan.»

Aunque hay una mayor atención legal a la cuestión cuando se trata del sector privado, en el ámbito legal destaca la normativa de Estados Unidos de 1989, actualizada con la ley de 2012<sup>101</sup>. También cabe tener en cuenta la protección especial para empleados de las agencias de inteligencia en la Directiva Presidencial de 19 de octubre de 2012 de Obama. Aunque hay una clara corriente de regulación en la materia en muchos países.

**El derecho a no revelar las fuentes de información y su extensión más allá de los periodistas**

Al respecto del derecho a no revelar las fuentes de información y a nivel internacional, cabe recordar la Observación general Núm. 34 del CDH de 2011 cuando afirma que «Los Estados partes deberían reconocer y respetar el elemento del derecho a la libertad de expresión que comprende la prerrogativa limitada de los periodistas de no revelar sus fuentes de información» (45)<sup>102</sup>.

Anteriormente se ha señalado que el CDH apuesta claramente por la extensión de la libertad de expresión más allá de los periodistas. Lo mismo debe predicarse respecto de esta garantía, especialmente para quienes asumen una singular función de control social, especialmente en internet.

Es por ello que cabe esperar, siguiendo la estela de Estados Unidos, que este derecho a no revelar fuentes debe extenderse más allá de los periodistas profesionales a portales de internet que permitan librar información pública a través de la red. El caso de Wikileaks, pese a su complejidad, no es muy distante. Desde 2005 tribunales americanos han extendido este privilegio a blogueros<sup>103</sup>. Lo cual se ha visto ratificado en 2014<sup>104</sup>. Es más, para el futuro, una proyección del derecho a no revelar fuentes en internet, debería alcanzar la posibilidad de

<sup>100</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

<sup>101</sup> Se trata de la «Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012» (Public Law 112-199, 112th Congress, Capítulo 23, Título 5 del código), con reforma en 2014.

<sup>102</sup> Se remite de forma concreta y al respecto a las Observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

<sup>103</sup> Por ello, ya en 2004 comenzaron a conseguir acreditaciones como periodistas profesionales, como en las elecciones Bush vs. Kerry. Asimismo, desde 2005 los tribunales de Estados Unidos (juez de Santa Clara, marzo 2005, Caso Apple y Dan Gillmore —de forma más clara en la Corte Estatal de Apelaciones de San José en mayo de 2006—, y en caso John Doe Núm. 1 v. Cahill, de octubre de 2005, en Delaware). Los efectos de este tipo de resoluciones pueden ser decisivos para el futuro de internet, vista la experiencia de los blogs en Estados Unidos.

<sup>104</sup> En el caso Obsidian Finance Group, LLC v. Cox en sentencia 2011 de la Corte federal del Distrito de Oregón condenó a una bloguera porque no tenía este privilegio por no reunir las características de periodista. La sentencia ha sido parcialmente ratificada y revocada por la Corte del Noveno Circuito el 17 de enero de 2014, que sigue la línea de tratar de forma igual a los medios y a los ciudadanos que ejercen la libertad de expresión.

que portales de internet puedan recibir de manera completamente anónima información, de modo que, materialmente sea imposible para ellos conocer la identidad del remitente<sup>105</sup>. No obstante, a nivel internacional resulta aventurada la cuestión.

## 5. GARANTÍAS JURÍDICAS

En razón del artículo 2<sup>106</sup> del PIDCP cada Estado Parte se compromete respetar los derechos reconocidos, en nuestro caso el artículo 19, así como a adoptar las normas o medidas «que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos» (art. 2. 2º). De igual modo es obligatorio que sea posible «interponer un recurso efectivo» frente a las violaciones del derecho en cuestión y se desarrollarán las «posibilidades de recurso judicial» (art. 2. 3º b), cuyas decisiones habrán de asumir. En el caso de una resolución favorable, se entiende en razón de la Observación General núm. 31, «el Comité de Derechos Humanos ha precisado que el recurso efectivo quedaría vacío si no hay una reparación a las personas cuyos derechos del Pacto han sido violados». Dicha reparación «puede entrañar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes, así como al sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos».

Los recursos internos en la vía nacional son, sin duda, el mecanismo más efectivo para hacer valer el acceso a la información pública interpretado de conformidad del artículo 19 PIDCP. No obstante, este tratado también prevé la garantía internacional. Así, cabe tener en cuenta que el Estado debe estar obligado por el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de

<sup>105</sup> Al respecto, por ejemplo, puede verse la página vinculada a la red de filtraciones mundial, [www.filtrala.org](http://www.filtrala.org)

<sup>106</sup> Artículo 2: «1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

»2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

»3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.»



1996<sup>107</sup>. Es un tratado internacional específico que faculta al CDH para recibir y considerar comunicaciones de individuos que consideren que se les han violado los derechos del pacto, siempre que se haya agotado la vía interna de protección. El CDH es un grupo de 18 expertos independientes que se reúnen tres veces al año. El Comité de Derechos Humanos no puede examinar una denuncia si el mismo asunto está siendo examinado por otro mecanismo de examen o arreglo internacional que ofrezca una protección más amplia (por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos). Las decisiones del CDH son inapelables y si consideran que hay una violación del derecho por el estado, invitará al Estado parte a que presente información sobre las medidas que haya adoptado para dar efecto a sus conclusiones y recomendaciones. Estas decisiones no son obligatorias y no hay mecanismos coercitivos para hacerlas cumplir, aunque suelen ser cumplidas por los Estados.

Las decisiones del CDH son una interpretación autorizada de los tratados respectivos. Contienen recomendaciones al Estado parte en cuestión, pero no son jurídicamente vinculantes.

## 6. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

A lo largo del estudio se ha destacado el importante papel de la organización civil ONG «Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión»<sup>108</sup>; a partir de sus documentos e iniciativas emergieron los principios que han sido los elementos que se han integrado en el contenido del derecho de acceso a la información pública. Y estos elementos han sido paulatinamente reconocidos por las organizaciones internacionales en sus declaraciones y recomendaciones, así como en las jurisprudencias y dictámenes internacionales, así como de las organizaciones regionales iberoamericana y europea. Destaca especialmente en 1995 su participación en los «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información»<sup>109</sup>. Y en 1999, el documento «El derecho de saber del público: Principios sobre la Legislación en materia de la Libertad de Información (los Principios del Artículo 19)»<sup>110</sup>. Cabe

<sup>107</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976. Para enero de 2010, tenía 113 miembros y 35 signatarios, entre ellos todos los de Iberoamérica, excepto Cuba y Haití y la Unión Europea.

<sup>108</sup> <http://www.article19.org/index.php?lang=es>

<sup>109</sup> «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información». Londres, Reino Unido, 1996, fueron convocados por tal ONG «Artículo 19», el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo. Y tuvieron eco en el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes a las sesiones de 1996, 1998, 1999 y 2001.

Acceso en español en <http://goo.gl/dPfd9>

<sup>110</sup> Ahí se afirman los principios de: 1. El acceso a la información como derecho humano; 2. El acceso a la información en una sociedad democrática; 3. Transparencia y desarrollo; 4. Obligación de las autoridades; 5. El periodismo y el acceso a la

tener en cuenta la importante influencia de su creador y director que muchos años fue el autor de estudios de completa referencia del tratamiento internacional del acceso a la información pública para instituciones internacionales<sup>111</sup>. Desde 2010 dicha persona dirige el Center for Law and Democracy, también vinculado a la transparencia<sup>112</sup>.

La fundación *Open Society* bajo el patrocinio de Soros, vinculada a cuestiones de rendición de cuentas<sup>113</sup> afirmó en 2005 los 10 principios del derecho a saber<sup>114</sup>, que han tenido cierta repercusión.

Como también se ha hecho referencia (*supra* 2.1), la llamada «Iniciativa para la Transparencia Mundial», «GIFT»<sup>115</sup>, una red de la sociedad civil aprobó la «Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales»<sup>116</sup>, que proclama los nueve principios para este ámbito y que fue acogida en la Declaración conjunta de los relatores de libertad de expresión de 9 de diciembre de 2006<sup>117</sup> y tuvo una importancia fundamental para el desarrollo en dicho ámbito.

Obviamente hay que tener en cuenta el papel mundial que desarrolla desde 1993 la organización «Transparencia Internacional»<sup>118</sup> que está presente en más de 100 países y centrada esencialmente en la corrupción. La organización ha impulsado convenciones y resoluciones y monitorea homogéneamente la percepción mundial de la corrupción. En algunos países juega un papel muy importante al establecer indicadores objetivos de la publicidad activa de las instituciones. Ello facilita la existencia de rankings que estimulan la mejora de las instituciones.

## 7. FUENTES DE INTERNET

Organización de las Naciones Unidas:

<http://www.un.org/es>

Carta de las Naciones Unidas:

<http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

---

información; 6. Protección de las fuentes periodísticas; 7. Legislación sobre acceso a la información; 8. Excepciones al acceso a la información; 9. Protección de las fuentes; 10. Protección legal del acceso a la información.

<http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

<sup>111</sup> UNESCO, Libertad de información: comparación jurídica, 2ª ed. (elaborado por Tony Mendel), 2008.

[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom\\_information\\_es.pdf/freedom\\_information\\_es.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom_information_es.pdf/freedom_information_es.pdf)

<sup>112</sup> <http://www.law-democracy.org/live/>

<sup>113</sup> <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>

<sup>114</sup> <https://goo.gl/Ryopel>

<sup>115</sup> Se trata de una red de sociedad civil, creada en Georgia, EE.UU., en febrero de 2003 Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal (GIFT) que trabaja con países de todo el mundo para avanzar en la institucionalización de normas globales y mejoras continuas y de calidad en el ámbito de la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas. <http://www.ifitransparency.org>

<sup>116</sup> [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_sp.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_sp.pdf)

<sup>117</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

<sup>118</sup> <http://www.transparency.org/>

Estructura y organización (se puede acceder a los órganos principales, subsidiarios y organismos especializados):  
<http://www.un.org/es/aboutun/structure/>

*Naciones Unidas y los Derechos Humanos*  
*Instrumentos normativos:*

Declaración Universal de Derechos Humanos:

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Acceso a los diversos instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas:

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

*Órganos especialmente creados con competencias en derechos humanos:*

ACNUDH:

<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

Consejo de Derechos Humanos:

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

Órganos de los Tratados de Derechos Humanos (Comités):

<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

Relatoría Especial de la ONU para la Libertad

de Opinión y Expresión:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>

Alianza para el Gobierno Abierto (recursos):

<http://www.opengovpartnership.org/es/topics>

## 2. AMÉRICA LATINA \*

1. MARCO JURÍDICO GENERAL: 1.1. El reconocimiento antes de la sentencia Claude Reyes de 2005; 1.2. La fundamentalización por la sentencia del caso Claude Reyes de 2006; 1.3. El fuerte impulso tras la sentencia Claude Reyes. 2. RECONOCIMIENTO POR OTRAS ORGANIZACIONES: 2.1. Declaración de las Américas de 2004; 2.2. Acceso en la Comunidad Andina de Naciones; 2.3. Acceso en la CELAC; 2.4. Acceso en la Conferencia Iberoamericana. 3. VINCULACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES: 3.1. Derecho de acceso y medio ambiente; 3.2. Acceso a la información y derecho a la verdad; 3.3. Participación, control democrático y lucha contra la corrupción; 3.4. Acceso a los datos públicos... en razón del «habeas data». 4. OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS: 4.1. Obligados y ámbito de la información; 4.2. Obligaciones de actividad y principio de máxima transparencia; 4.3. Titular: no hay referencia a los periodistas como sujetos cualificados; 4.4. Ejercicio del derecho de acceso; 4.5. Los límites a los límites al derecho; 4.6. Garantías judiciales y administrativas; 4.7. La protección de la filtración de información pública. 5. GARANTÍAS JURÍDICAS. 6. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. MARCO JURÍDICO GENERAL

#### 1.1. El reconocimiento antes de la Sentencia Claude Reyes de 2005

Los tratados regionales básicos reconocen la libertad de expresión. Así, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948<sup>1</sup> establece:

«Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.»

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH)<sup>2</sup> en su artículo 13 de «Libertad de Pensamiento y de Ex-

**El reconocimiento general de la libertad de expresión y el derecho a buscar información en Iberoamérica**

---

\* *Abreviaturas:* CADH = Convención Americana sobre Derechos Humanos; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; OEA = Organización de Estados Americanos.

<sup>1</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 2 de mayo, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

<sup>2</sup> Adoptada el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, de conformidad con el art. 74.2. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

presión» señala que «Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole» (art. 13. 1º) y regula en su apartado 2º las condiciones de su limitación<sup>3</sup>.

Se trata de un reconocimiento incluso más extenso que el del marco de Naciones Unidas y similar al del Consejo de Europa.

Dicho derecho ha generado una importante protección por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>4</sup> Y como ha sucedido en el ámbito internacional, inicialmente esta clara recepción del derecho, incluido el de buscar información, no comprendía el actual derecho de acceso a la información pública. Este derecho ha emergido a partir de la acción e interpretación de los distintos órganos en el marco de la CADH, siendo además un referente mundial básico.

Sólo hubo algún tibio reconocimiento por la Corte IDH en 1985, cuando señaló que:

«El Artículo 13 [...] establece que las personas a quienes sea aplicable la Convención no sólo tienen el derecho y la libertad de expresar sus propios pensamientos sino además el derecho y la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de toda clase [...] implica un derecho colectivo de recibir cualquier información en absoluto y de tener acceso a los pensamientos expresados por otras personas», «para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia».<sup>5</sup>

**Sólo hubo algún tibio reconocimiento por la Corte IDH en 1985**

Como mecanismo informal no normativo, pero sí influyente, en 1994 se adoptó la Declaración de Chapultepec<sup>6</sup>, en la que se afirma que,

«2. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público».

**El acceso a la información pública en la Declaración de Chapultepec de 1994**

<sup>3</sup> «2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.»

<sup>4</sup> Entre otros, Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C Núm. 141, párr. 163; Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C Núm. 135, párr. 69; Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Núm. 111, párrs. 77-80; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Núm. 107, párrs. 108-111; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C Núm. 74, párrs. 146-149; Caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C Núm. 73, párrs. 64-67; y La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Núm. 5, párrs. 30-33 y 43.

<sup>5</sup> *Obligación de Pertener a una Asociación según Prescripción Legal para Ejercer el Periodismo*, Opinión Asesora OC-5/85, 13 noviembre 1985, párrs. 30 y 32.

<sup>6</sup> Declaración de Chapultepec adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994. Principio 3, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1998<sup>7</sup>, en su segundo Informe Anual a la Comisión en 1999<sup>8</sup> ya afirmó que el derecho del artículo 13 incluye el derecho de acceso a la información pública:

«El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema representativo los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.

Contar con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción. [...] Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.»<sup>9</sup>

Si bien, recordó que no era un derecho absoluto y que tiene límites «cuando existe un interés que determina la necesidad de la reserva de la información. Estas restricciones son limitadas y deben estar expresamente previstas por la legislación»<sup>10</sup>.

El relator elaboró la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que fue aprobada por la CIDH en 2000<sup>11</sup>, y el principio 4 reconoció que,

Principio 4: «El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.»<sup>12</sup>

Un documento de innegable referencia para el ámbito iberoamericano, aun sin valor normativo pero de gran influencia, son los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 sobre derecho de acceso a la información<sup>13</sup>. Entre los autores del mismo, además de muchos miembros y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la transparencia se encontraba el Relator Especial para la Libertad de

**El fuerte impulso de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión desde 1999**

**La formalización del derecho en la Declaración de Principios de la CIDH en 2000**

**El amplio reconocimiento del acceso a la información pública en los Principios de Lima de 2000**

<sup>7</sup> Su primer informe anual es de 1998. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

<sup>8</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=135&clID=2>

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>11</sup> Adoptada por la sesión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000 <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>

<sup>12</sup> El principio 3 es relativo al acceso a bases de datos públicas o privadas, en razón del habeas data.

<sup>13</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>

Opinión y Expresión de la ONU y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Se reconocieron para el ámbito iberoamericano los principios que internacionalmente se asentaron en el ámbito internacional<sup>14</sup>. Y el primer punto el «acceso a la información como derecho humano»:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales.»

También se subraya la importancia del acceso a la información pública para el control democrático y la participación y se concretan no pocas obligaciones para los estados dimanantes de ello. Asimismo, se concede una gran importancia a la protección de la transparencia informal en razón de la libertad de expresión, esto es, la protección de filtraciones y de las fuentes en el ámbito periodístico (en sus principios 5, 6 y 9).

**El acceso en el  
Informe del relator  
de 2003**

En el Informe del relator de 2003 ya se dedicó más de cuarenta páginas al acceso a la información pública<sup>15</sup>, una atención especial que sería ya habitual en los posteriores informes. Se elaboraron las bases para que los estados avanzaran en la construcción, reconocimiento y garantía de este derecho. Y en dicho informe de 2003 se afirmó que «la libertad de *buscar*, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole», «debe impedir que las autoridades interrumpan el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra *buscar*, lógicamente, implicaría un derecho adicional»<sup>16</sup>.

Cabe señalar que desde el año 2003 hasta 2009 se ha adoptado una resolución anual sobre «Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la Democracia»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> 1. El acceso a la información como derecho humano; 2. El acceso a la información en una sociedad democrática; 3. Transparencia y desarrollo; 4. Obligación de las autoridades; 5. El periodismo y el acceso a la información; 6. Protección de las fuentes periodísticas; 7. Legislación sobre acceso a la información; 8. Excepciones al acceso a la información; 9. Protección de las fuentes; 10. Protección legal del acceso a la información.

<sup>15</sup> CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, Vol. III, Cap. IV. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=139&IID=2>

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 28

<sup>17</sup> AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09); AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2121 (XXXV-O/05); AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) y AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03). Se pueden seguir todas en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/proteccion\\_datos\\_personales\\_documentos\\_OEA.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/proteccion_datos_personales_documentos_OEA.asp)

## 1.2. La fundamentalización por la sentencia del caso Claude Reyes de 2006

El 8 de julio de 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte IDH. Entre mayo y julio de 1998 el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile denegó parte de la información solicitada por Marcel Claude Reyes y otros relativa a la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor de deforestación con impacto ambiental en Chile. La decisión del caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006<sup>18</sup> condenó por tal negativa y por no disponer de un recurso judicial efectivo para recurrirla. Esta sentencia incorporó al acceso a la información pública como derecho fundamental, en el marco de la libertad de expresión, incluyendo bastantes de los estándares que se habían ido conformando los años anteriores. Asimismo generó un impacto en la región muy importante, la acción de los estados que no lo había ya hecho para la regulación del acceso a la información pública. De hecho, su influencia ha ido más allá de la región situándose como el referente internacional básico.

La sentencia expresa el primer reconocimiento jurisdiccional internacional claro del acceso a la información pública a partir de la libertad de expresión el derecho a buscar y recibir información del artículo 13 CADH, definiendo este derecho:

«77. Respecto de los hechos del presente caso, la Corte considera que el Artículo 13 de la Convención, al garantizar expresamente los derechos de “buscar” y “recibir” “información”, protege el derecho de toda persona de solicitar acceso a la información que está bajo el control del Estado, con las excepciones reconocidas bajo el régimen de restricciones en la Convención. Por consiguiente, dicho Artículo engloba el derecho de los individuos de recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de proporcionarla en tal forma que la persona pueda tener acceso para conocer la información o recibir una respuesta motivada cuando, por alguna razón reconocida por la Convención, el Estado limite el acceso en el caso particular. La información debe ser proporcionada sin necesidad de comprobar interés directo ni relación personal para obtenerla, exceptuándose los casos en los cuales sea aplicable una restricción legítima» (§ 77).

Para apoyar la decisión de dotar de fundamentalidad a este derecho la Corte IDH acude a todos los precedentes regionales de reconocimiento del mismo que han sido expuestos (§ 78 y ss.), afirmando que «existe un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección.»

La sentencia, como luego se analiza al describir el contenido de este derecho y las obligaciones de los Estados (*infra* 4), integra en el derecho fundamental el «principio de máxima divulgación» (§ 92). Este principio implica que por defecto se ha de facilitar la información, que el Estado debe demostrar que se dan los requisitos para limitar la

**El claro reconocimiento de este derecho a partir del derecho a buscar de la libertad de expresión**

**El nuevo derecho se fundamenta en un consenso en los Estados de la OEA**

**La iusfundamentación de diversos elementos del acceso a la información pública por la sentencia**

<sup>18</sup> Serie C Núm. 151, [http://www.corteidh.o.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.o.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc)



libertad de expresión (§ 95) y que toda denegación será motivada (§ 99). En el ámbito de las obligaciones estatales se afirman diversas acciones normativas necesarias para garantizar el derecho (§ 101). Es más, la condena a Chile suponía además la obligación de capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos (§ 163-165).

### 1.3. El fuerte impulso tras la sentencia Claude Reyes

La repercusión de la sentencia de Claude Reyes de 2005 fue muy notable. Y no sólo para Iberoamérica sino a nivel internacional e incluso para otras regiones. Y en la región la actividad fue muy importante a partir de la misma. De hecho, supuso la culminación de la regulación del acceso a la información pública en los Estados.

**El impulso en el propio ámbito de la OEA desde 2006**

La Asamblea General de la OEA en su resolución de 6 de junio de 2006<sup>19</sup> partía de que «Reafirmar que toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia» (1º) y dio un impulso importante al encomendar acciones y estudios concretos sobre el estado del acceso a la información pública, señalando que se integrara sistemáticamente en todos los informes anuales, ofreciéndose a asistir a los Estados. También en 2006 se adoptó la «Declaración de Santo Domingo», indirectamente vinculada al acceso a la información por la cuestión de las nuevas tecnologías<sup>20</sup>.

Desde entonces, los informes anuales del relator son amplios y exhaustivos, recogiendo todos los avances nacionales de manera muy sistemática sobre la estructura del derecho de acceso a la información pública. Respecto del acceso a la información pública, puede destacarse el de 2011<sup>21</sup>.

**De los documentos de referencia de 2008 hasta la aprobación de la Ley modelo de 2010**

A resultados de estas encomiendas surgieron documentos de toda referencia. Así, las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de 2008<sup>22</sup>, el estudio relativo al Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de 2008<sup>23</sup> y los Principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de 2008<sup>24</sup>.

Asimismo, los Estados Miembros de la OEA<sup>25</sup> pidieron la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la In-

<sup>19</sup> «Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia», AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_Res/2252.doc](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_Res/2252.doc)

<sup>20</sup> AG/DEC. 46 (XXXVI-O/06) «Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la sociedad del conocimiento», 2006, <http://www.oas.org/36ag/espanol/DECSANTODOMs04.doc>

<sup>21</sup> <http://goo.gl/iHzkUP>

<sup>22</sup> Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del consejo Permanente de la OEA, CP/CAJP-2599/08, de 21 de abril de 2008.

<sup>23</sup> [CP/CAJP-2608/08], Informe sobre el cuestionario de legislación y mejores prácticas sobre acceso a la información pública AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07).

<sup>24</sup> CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). El Comité Jurídico sirve de cuerpo consultivo de la OEA en asuntos jurídicos de carácter internacional y promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional en la región.

<sup>25</sup> Resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09),

formación (Ley modelo)<sup>26</sup> para facilitar la adopción por los Estados del marco legal necesario, que fue aprobada en junio de 2010 por la Asamblea General<sup>27</sup>, encargando a la Secretaría General prestar apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten. También se aprobó una Guía de implementación<sup>28</sup>. Se trata de documentos amplios y extensos que han sido clara referencia en algunos países. Puede decirse que esta Ley modelo es más avanzada y concreta que el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 27 de noviembre de 2008 (*infra* Europa 1.1).

El relator, con otros relatores y expertos mundiales y de otras regiones, han elaborado Declaraciones de toda importancia, que han sido referidas en el ámbito internacional (*supra* 1. 3) y que precedieron las bases jurisprudenciales y normativas del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

El caso era un supuesto de «derecho a la verdad» al que ya se hizo referencia en el estudio del ámbito internacional (*supra* 3.3). Se trataba del acceso a la información respecto de violaciones graves de los derechos humanos en la dictadura militar brasileña de 1964-1985. El Gobierno negaba la existencia de la información requerida y la ley de amnistía podía servir de base para denegar a los familiares de los desaparecidos cualquier información sobre tales violaciones. La sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010<sup>29</sup> declaró que dicha ley era incompatible con la CIDH. Asimismo, como consecuencia de la sentencia, en 2011 se creó una comisión de la verdad. La sentencia reitera y consolida la doctrina del derecho de acceso a la información pública del caso Claude Reyes. Por cuanto al acceso a la información pública destaca esta sentencia al aclarar que el Estado ha de adoptar todas las medidas a su alcance para comprobar la existencia de la información solicitada (§ 211).

En este sentido se define de manera completa el nuevo derecho y su contenido:

«derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, 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. Su en-

**La consolidación jurisprudencial en el caso Gomes Lund y otros vs. Brasil**

**La decisión Gomes Lund consolida y define plenamente el derecho de acceso a la información pública**

<sup>26</sup> [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf)

<sup>27</sup> Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) sobre la Ley Modelo.

<sup>28</sup> Aprobada por el CP - CP/CAJP-2841/10. Comentarios y guía de implementación para la ley modelo interamericana sobre acceso a la información (Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General) [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2841\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf)

<sup>29</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 Núm. 219. <http://goo.gl/OA84oc>

trega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.» (§ 197)

**El acceso a la información pública se concibe como la dimensión social de la libertad de expresión**

Sin perjuicio de las referencias más concretas que se hagan respecto del contenido y elementos del derecho (*infra* 4), la sentencia concibe el derecho de acceso a la información pública en el marco de la dimensión social de la libertad de expresión:

«contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.» (§ 197)

**La sentencia acerca el acceso a la información pública al derecho a la verdad**

Y la sentencia asimismo afirma el «derecho a la verdad»:

«Asimismo, este Tribunal ha determinado que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones». (§ 200)

**El Caso Gudiel Álvarez de 2012: la falta de acceso vinculada al obstáculo al esclarecimiento de hechos, puede quedar en el ámbito del derecho de acceso a la justicia**

La sentencia del Caso Gudiel Álvarez y Otros vs. Guatemala de 20 de noviembre de 2012<sup>30</sup> es también relativa al acceso a la información pública respecto de graves violaciones de derechos humanos. No se dio acceso a la solicitud de familiares de víctimas de detención y desaparición forzada de 26 personas registradas en un documento de inteligencia militar guatemalteco conocido como «Diario Militar». El Estado negó la existencia de esta información. La Corte IDH señala que en los casos en los que hay falta de colaboración de las administraciones es un obstáculo al esclarecimiento de los hechos (en el marco de los derechos a garantías judiciales y protección judicial—arts. 8 y 25 de la Convención—, y no del derecho de acceso a la información).

## 2. RECONOCIMIENTO POR OTRAS ORGANIZACIONES

No se han localizado normas o resoluciones específicas sobre transparencia y acceso a la información pública en el marco de organizaciones como UNASUR, MERCASUR o ALBA. En distintas entidades o instituciones se dan algunas Declaraciones o normas propias que no suponen especiales aportaciones. En el análisis del nivel internacional, se ha hecho referencia a las organizaciones financieras internacionales que sí que cuentan con políticas de acceso a la información pública (*supra* internacional 2.1). En este sentido, cabe señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo, tras su política de 1994, el 12 de mayo de 2010 aprobó también su nueva política<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Corte IDH, Caso Gudiel Álvarez y Otros («Diario Militar») Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2012. Serie C Núm. 253, párr. 269.

<sup>31</sup> <http://www.iadb.org/document.cfm?id=35167447>

## 2.1. Declaración de las Américas de 2004

También se contiene alguna proclamación en la Declaración de Nueva León de 13 de enero de 2004 adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. En la misma se afirmaba:

«El 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 y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos 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»<sup>32</sup>.

## 2.2. Acceso en la Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>33</sup> integrada por Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, aprobó en su Resolución 852 sobre Acceso al acervo documental de la CAN de 17 de setiembre de 2004<sup>34</sup>. En estas normas se reconoce el derecho de acceso a los documentos en poder de la Secretaría (art. 1) y su ejercicio se regula en el artículo 9. Se precisa que la información será en cualquier soporte (art. 2) y que los documentos en principio serán públicos (art. 3). El artículo 5 regula los documentos calificados y los motivos, que pueden ser por motivos internos o procesos de decisión (art. 6). Se reconoce que los países miembros pueden solicitar que no se divulguen documentos procedentes de ellos, en incluso terceros afectados pueden hacerlo (art. 7). En principio todo documento será accesible tras cinco años (art. 8). Se prevé la reclamación frente a denegación de acceso ante la propia Secretaría General (art. 10) y, finalmente, se regula de modo muy laxo la publicidad activa en el artículo 11.

La Decisión 668 contempla el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción adoptado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 13 de junio de 2007 en Bolivia. En su apartado 4 sobre «transparencia de la gestión pública» se afirman diversas medidas de fomento de la misma.

## 2.3. Acceso en la CELAC

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un organismo intergubernamental de ámbito regional, heredero del Grupo de Río y la CALC, la Cumbre de América Latina y del Caribe que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños. En enero de 2015 en Costa Rica adoptaron una resolución sobre prevención y lucha contra la corrupción, en la

<sup>32</sup> Declaración de Nuevo León de 3 de enero de 2004, p. 13. [http://www.oas.org/documents/SpecialSummitMexico/DeclaracionLeon\\_spa.pdf](http://www.oas.org/documents/SpecialSummitMexico/DeclaracionLeon_spa.pdf)

<sup>33</sup> <http://www.comunidadandina.org/>

<sup>34</sup> <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/resoluciones/RES0852.doc>

que en primer lugar se «Reitera la importancia de la transparencia en la gestión pública y de la participación ciudadana para que haya más prosperidad, desarrollo con inclusión y bienestar en los países de la región». Y se afirman diversas medidas de fomento.

#### 2.4. Acceso en la Conferencia Iberoamericana

La Conferencia Iberoamericana, formada por los Estados de América y Europa de lengua española y portuguesa realiza desde 1991 Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estados y de Gobiernos. La transparencia y el acceso a la información ha formado parte de diversas declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estados y de Gobiernos<sup>35</sup>. En cualquier caso, puede destacarse la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de 2012<sup>36</sup>. La misma tiene como objeto «definir un marco iberoamericano de transparencia», promoverla y «definir el contenido básico del derecho de las personas a acceder a la información Pública». Es mencionable la referencia a algunos principios de interés, como los principios «de control», «de gratuidad» y, especialmente los principios de «accesibilidad»<sup>37</sup> y de «calidad de la información»<sup>38</sup>. Igualmente, se dan algunas otras afirmaciones reseñables: «Desde el punto de vista económico, es imprescindible dotar de transparencia a la gestión de los recursos públicos (I. 9). También, que «Las nuevas tecnologías de la información deben desempeñar en este punto un papel fundamental» (I. 10). Respecto del derecho de acceso a la información pública se afirma que «deben articularse los medios necesarios que, con carácter independiente y especializado, permitan a las personas recurrir las decisiones por las que se denieguen solicitudes de acceso.» (II. 16)

### 3. VINCULACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

#### 3.1. Derecho de acceso y medio ambiente

La conexión del derecho de acceso a la información pública con otros derechos fundamentales es variada e intensa. En el caso del medio ambiente, cabe recordar que el caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de

<sup>35</sup> Así, entre otras, en las declaraciones de las Cumbres VI, VII, XI, XII, XIII, XXII y XXIII.

<sup>36</sup> La misma se encuentra entre los Declaraciones y Conclusiones emanadas de Foros, Seminarios y Encuentros preparatorios celebrados en el marco de la XXII Conferencia Iberoamericana, vid. <http://goo.gl/uu5R6n>

<sup>37</sup> Los Gobiernos utilizarán con carácter preferente las nuevas tecnologías para hacer pública la información que obre en su poder de manera clara y estructurada, promoviendo la utilización de formatos reutilizables.

<sup>38</sup> «La información pública que se ponga a disposición de las personas debe ser oportuna, comprensible, íntegra, auténtica y estar actualizada.»

19 septiembre 2006 era relativo al acceso a información ambiental. Y la Corte IDH apreció un claro «interés público» de la información solicitada para el ejercicio del control social. (§73)<sup>39</sup>.

### 3.2. Acceso a la información y derecho a la verdad

En el análisis internacional se aborda la vinculación que se da entre el acceso a la verdad y el derecho de acceso a la información pública. Buena parte de este derecho a la verdad se focaliza en el acceso a información pública, en concreto, sobre graves violaciones de derechos humanos sucedidas. Este derecho ya fue reconocido por la Corte IDH desde 2001<sup>40</sup>. Como se ha visto, la sentencia del caso *Gomes Lund y otros vs. Brasil* de 24 de noviembre de 2010 aunque se centra más en el derecho a la verdad, no hace sino confirmar la estrecha vinculación entre el derecho a la verdad y el de acceso a la información pública. Y a este respecto, y como se ha expuesto, determina la necesidad de responder, de buena fe y con diligencia, así como comprobar bien la existencia de la información solicitada (§ 211).

### 3.3. Participación, control democrático y lucha contra la corrupción

La transparencia y el acceso a la información pública tiene una fuerte vinculación con el control democrático y la participación, tal y como se expuso en la referencia al ámbito internacional (*supra* 3.2). Esta conexión se hace evidente en las resoluciones, documentos y sentencias regionales en Iberoamérica.

Así lo manifestaría, por ejemplo, la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe del año 2002, señalando que :

«En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad

<sup>39</sup> Así, «ya que guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública (*supra* párr. 57.7). Además, dicho pedido de información guardaba relación con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal: el Comité de Inversiones Extranjeras.» (§ 73).

<sup>40</sup> Desde la sentencia del caso de *Barrios Altos v. Perú*, de 14 marzo 2001, Serie C, Núm. 75, «el derecho a la verdad se subsume en el derecho de la víctima o de sus parientes a obtener aclaración de los eventos que violaron los derechos humanos y las correspondientes responsabilidades de los órganos competentes del Estado, mediante la investigación y procesamiento establecidos en los Arts. 8 y 25 de la Convención». (§. 45 48). Asimismo, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C Núm. 101, § 274*; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C Núm. 109, § 261*; *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C Núm. 117, § 128.*

de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los actos de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas» (§ 16 y 17)<sup>41</sup>.

También en el Informe del Relator del año 2011 se dijo que:

«El acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo. [y se afirma] e l ideal del sistema interamericano de la promoción y fortalecimiento de sociedades y Estados democráticos, en donde la regla general es precisamente la inversa: publicidad de los actos estatales y privacidad de la información de los individuos»<sup>42</sup>.

En cualquier caso, como se ha detallado, la sentencia del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006 fundamenta el derecho por su papel en el control social y control democrático y participación (§ 86 y 87):

«86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.»

«87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.»

Cabe destacar especialmente en el ámbito regional de la lucha contra la corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>43</sup>. Este tratado establece una serie de compromisos vinculados a la transparencia.

<sup>41</sup> Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2002. Capítulo IV. Libertad de Expresión y Pobreza. «El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres». Puntos 16 y 17.

<sup>42</sup> Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2011: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, vol.2, 30 de diciembre de 2011. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

<sup>43</sup> Adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996, en vigor desde el 3 de junio de 1996, actualmente ratificada por todos los estados del área de América Latina. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

### 3.4. Acceso a los datos públicos... en razón del «habeas data»

Como se adelantó en perspectiva internacional, el derecho de acceso a la información pública aparentemente coincide con el derecho de acceso de los particulares a los datos sobre los mismos que hay en los bancos de datos públicos. No obstante, aunque en algunos casos se ha fundido y confundido este derecho con el derecho de acceso a la información pública, se trata de un derecho de acceso en el que sólo se trata de acceder a la información propia y que obedece a otras finalidades, las del «habeas data» y la autodeterminación informativa. Cuestión diferente es la conflictiva cuestión del conflicto entre el «habeas data» y privacidad y la transparencia.

El principio 3 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH 2000<sup>44</sup> reconoce que:

«3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.»

En el ámbito de la OEA se dio una «Propuesta de Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas»<sup>45</sup> de 2012 que reconoce el derecho de acceso en su principio 8<sup>46</sup>. Asimismo existen tres resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre «Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales» en 2011, 2012, y 2013, aunque de escaso contenido<sup>47</sup>.

Cabe recordar la cooperación que se da en esta materia de «habeas data» a través de la Red Iberoamericana de protección de datos<sup>48</sup>.

## 4. OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS

En el análisis en el ámbito internacional se han recogido las obligaciones dimanantes para los Estados en razón del derecho de acceso a la información pública, así como la definición, sujetos, garantías y otros elementos de este derecho. Para el ámbito iberoamericano, cabe partir de las obligaciones ahí referidas (*supra* internacional 4). Acudir al ámbito internacional puede ser útil especialmente en los casos en

**El nuevo derecho se fundamenta en un consenso en los Estados de la OEA**

<sup>44</sup> Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000.

<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>

<sup>45</sup> Resolución CJI/RES. 186 (LXXX-O/12), en la Asamblea General celebrada en La Antigua (Guatemala) de 5 - 10 de marzo de 2012.

<sup>46</sup> Principio Ocho: Acceso y Corrección Se debe disponer de métodos razonables para permitir que aquellas personas, cuya información ha sido recopilada, puedan solicitar el acceso a dicha información y puedan solicitar a la persona encargada de su manejo que la modifique, corrija o elimine. En caso de que fuera necesario restringir dicho acceso o corrección, deberían especificarse las razones concretas de cualquiera de estas restricciones de acuerdo con la legislación nacional.

<sup>47</sup> AG/RES. 2811 (XLIII-O/13); AG/RES. 2727 (XLII-O/12) y AG/RES. 2661 (XLI-O/11)

<sup>48</sup> [www.redipd.org](http://www.redipd.org)



los que tales concreciones no se hayan reafirmado específicamente para el ámbito regional.

Dado que la mayoría de los instrumentos son informes, declaraciones o recomendaciones, contribuye a dar un valor jurídico a las mismas el mismo hecho de que la decisión del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006 fundamenta este derecho en el conjunto de actividad internacional previa, para afirmar que «existe un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección» (78).

En cualquier caso, bien es cierto que por la vía de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, que es marco de referencia de las legislaciones internas, quedan minimizadas las posibles lagunas que puedan encontrarse.

#### 4.1. Obligados y ámbito de la información

##### Sujetos obligados

No hay referencia concreta jurisprudencial específica en las decisiones de la Corte IDH. No obstante, y en la línea de lo expresado internacionalmente, hay un punto de partida muy amplio y cabe tener en cuenta el Principio 2 de los Principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA 2008:

«2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.»

##### Concepto amplio de información pública, no restringida al acceso al documento

Tampoco las sentencias hacen referencia concreta al concepto de cuál es información pública accesible.

Los Principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA 2008<sup>49</sup>, en concreto el tercero afirma en esta dirección que:

«3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.»

Asimismo, por cuanto al soporte en el que pueda estar la información pública, los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 incluyen el principio 7:

«Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar [...] que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga.»

<sup>49</sup> CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

El Informe de 2003 de la relatoría parte de que «información» comprende todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluyendo documentos, películas, microfichas, vídeos, fotografías y otros<sup>50</sup>.

#### 4.2. Obligaciones de actividad y principio de máxima transparencia

El principio de «máxima transparencia» se viene afirmando en el ámbito internacional desde 1999 (I.1., § 4.3) y es un punto de partida del tratamiento jurídico del acceso a la información pública. Llama la atención que el mismo se incorpora al contenido de este derecho en razón de la decisión del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006, pues como punto de partida se afirma:

«92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.»

De este principio derivan diversos efectos respecto de los límites al derecho, que luego se observan, imponiendo además la necesidad de motivar y probar las causas de la restricción. Asimismo, por defecto y ante la duda, debe facilitarse la información.

Una derivación del mismo puede seguirse en la «Ley Modelo de OEA cuando su artículo 2 pretende «la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública» y se basa en «el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas».

El derecho de acceso a la información pública supone una serie de obligaciones generales para el Estado. Así, la decisión del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006 considera que el derecho comporta «la obligación positiva del Estado de proporcionarla en tal forma que la persona pueda tener acceso para conocer la información o recibir una respuesta motivada cuando, por alguna razón reconocida por la Convención» (§ 77). Y la sentencia del caso *Gomes Lund y otros vs. Brasil* de 24 de noviembre de 2010 afirma también «el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla» (§ 197).

Sobre la base del principio de «máxima divulgación» proclamado por la sentencia *Claude Reyes*, se da sustento a la publicidad activa. De modo más concreto, la obligación de divulgar información relevante sin esperar a que se solicite viene amparada en el principio 4º de los Principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA 2008:

«4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades –incluyendo su política, oportunidades de consultas, activida-

**La Sentencia Claude Reyes incorpora el principio de transparencia por defecto**

**Obligación general del Estado**

**La «máxima divulgación» fundamenta la obligación de publicidad activa**

<sup>50</sup> Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, vol. III. Capítulo IV, párr. 35.

des que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.»

**Obligación general del Estado de regular procedimientos de acceso a la información, con leyes sobre la libertad de información**

La decisión del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006 es clara al afirmar que:

«Las acciones normativas son necesarias para garantizar el derecho: la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías y cumplir con los parámetros convencionales y sólo pueden realizarse restricciones por las razones permitidas por la Convención» (101).

**Claude Reyes: las acciones normativas son necesarias para garantizar el derecho**

El principio 7º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 afirma también toda una serie de obligaciones respecto de la necesaria regulación del derecho<sup>51</sup>.

**Obligación general del Estado de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos**

Un elemento importante para poder satisfacer las obligaciones de información es la obligación de mantener políticas de registros y archivos, sin destrucción arbitraria de los mismos, con funcionarios formados y mejoras organizativas. Así, cabe seguir el principio 2 de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 sobre derecho de acceso a la información:

«Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.»

En la misma línea, cabe destacar el principio 10 de los Principios sobre acceso a la información de la OEA de 2008<sup>52</sup>:

«10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información.»

<sup>51</sup> «7. Legislación sobre acceso a la información. Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada.»

<sup>52</sup> CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), aprobados por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

Los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 sobre derecho de acceso a la información, en concreto el 4º, aboga por «promover una cultura de transparencia»<sup>53</sup>.

En todo caso, llama la atención la obligatoriedad de capacitación de agentes públicos que es consecuencia del fallo de la decisión del caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006. No en vano, la misma obliga a

«adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos»; y «realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información». (§163-165)

**Promoción de la cultura de transparencia y gobierno abierto frente al secretismo**

#### 4.3. Titular: no hay referencia a los periodistas como sujetos cualificados

La circunstancia de que el solicitante de información sea un periodista o un sujeto cualificado en el control público no ha sido importante en el marco iberoamericano. Así, a diferencia de lo que sucede en el Comité de Derechos Humanos de la ONU (*supra* internacional 4.3) y, como se verá en el ámbito europeo (*infra* 4.3), en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las decisiones de la Corte IDH no entraron en la cuestión en la cualificación del titular del derecho, si bien el principio 5º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 afirman la específica garantía para los periodistas.<sup>54</sup>

#### 4.4. Ejercicio del derecho de acceso

No hay concreción sobre la titularidad del derecho en las decisiones de la Corte IDH, pero sí que hay referencias a que en general no es necesario acreditar un interés legítimo. Así, en la decisión del caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006 se afirma que «La información debe ser proporcionada sin necesidad de comprobar interés directo ni relación personal para obtenerla, exceptuándose los casos en los cuales sea aplicable una restricción legítima». (§ 77). Y en la sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010 se incluye esta característica en el derecho, de modo que

**No es necesario acreditar un interés legítimo para el acceso a la información pública**

<sup>53</sup> El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y a prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores.

<sup>54</sup> Así, «... a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados.»

la información solicitada «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.» (§ 197). Se trata de uno de los elementos del principio 1º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000, pues se ejercerá el derecho «sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio.»

**En razón de Gomes Lund, el Estado ha de adoptar de «buena fe y diligentemente» todas las medidas a su alcance para comprobar la existencia de la información solicitada**

Además de la obligación genérica de facilitar la información solicitada, de la sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010 también puede derivarse la obligación de actuar ante una solicitud y de adoptar todas las medidas posibles para comprobar que la información no existe, todo de buena fe y diligentemente.

«El Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen *de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias* para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso» (§ 211).

**Obligación general del Estado de facilitar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico**

El principio 1º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 afirma que hay que facilitar el derecho de acceso «sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales [... asimismo] Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar [...] que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable».

Por cuanto a los tiempos de respuesta, los Principios sobre acceso a la información, aprobados de la OEA de 2008, en concreto su Núm. 5 dispone la asistencia para ejercer el derecho, límites respecto del costo y la motivación de toda denegación:

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

**Procedimiento de acceso con garantías, sencillez y gratuidad**

Por cuanto al coste del acceso a la información pública, el principio 7º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 afirma que «Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar [...] que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio».

#### 4.5. Los límites a los límites al derecho

El principio 8º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 ya introdujo toda una serie de requisitos a las «Excepciones al acceso a la información» en la línea de lo afirmado internacionalmente y de las garantías a las restricciones generales a la libertad de expresión del artículo 13 CIDH: ley, necesidad, proporcionalidad, limitadas en el tiempo, normas de secreto publicadas, evitar conceptos amplios basados en la seguridad nacional, motivación de las excepciones o acceso judicial<sup>55</sup>. De manera más breve, los Principios sobre acceso a la información de la OEA de 2008 afirman que las leyes limitativas habrán de «ser claras y limitadas» (6º) y que «La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.» (7º).

La decisión del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile*, de 19 septiembre 2006 aborda con cierta profundidad la cuestión de los requisitos a los límites al derecho. El punto de partida es aplicar los límites generales aplicables al artículo 13<sup>56</sup>. De igual modo, y como se ha adelantado, se proclama el «principio de máxima divulgación», en virtud del cual, hay un acceso a la información por defecto y las excepciones deben ser restringidas.

«92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.»

Asimismo, la Corte IDH recuerda que no seguir los requisitos de los límites al derecho «crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo» (§ 98).

<sup>55</sup> «8. Excepciones al acceso a la información: Sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad. No podrá mantenerse informaciones secretas amparadas en normas no publicadas. Las personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones. Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente podrá revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información. Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto. [...] En ningún caso una información podrá ser mantenida clasificada indefinidamente.»

<sup>56</sup> Apartado B) Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado impuestas en este caso, pp. 88. y ss.

**Los límites al derecho en los principios de las Declaraciones**

**Claude Reyes: en virtud del «principio de máxima divulgación» hay un acceso a la información por defecto y las excepciones deben ser restringidas**

**Claude Reyes: la carga de los requisitos de las restricciones corresponde al Estado**

Asimismo, en razón del principio de máxima divulgación, la carga de los requisitos de las restricciones corresponde al Estado:

«93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.» (§ 93)

**Claude Reyes: el Estado debe demostrar que se dan los requisitos para limitar la libertad de expresión y debe motivar la denegación**

En el caso de Claude Reyes, no había ley que regular la materia en Chile, por lo que no había base legal a la restricción. Además, la carga de la prueba de la restricción corresponde al Estado:

«el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto» (§ 95).

La denegación debía haber sido motivada:

«Al no recibir la información solicitada, ni una contestación motivada sobre las restricciones a su derecho al acceso a la información bajo el control del Estado, los señores Claude Reyes y Longton Guerrero vieron afectada la posibilidad de realizar un control social de la gestión pública» (§ 99).

En esta misma dirección, la sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010 reitera la necesidad de motivar los límites:

«derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto» (§ 197).

#### 4.6. Garantías judiciales y administrativas

**Garantías judiciales al derecho**

La decisión del caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006 deja claro que es necesario el acceso sencillo, rápido y efectivo a la justicia frente a las denegaciones de información (§ 137), en la línea de lo dispuesto para los derechos del CIDH (art. 2 y 25.2.b). Y si no lo hay, «tiene que crearlo»:

«El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los arts. 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo» (§ 137).

El principio 10º de los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 afirma la garantía judicial, además de otras garantías como la de las defensorías<sup>57</sup>.

El principio 8º de los Principios sobre acceso a la información de la OEA de 2008 afirma la garantía de recurso administrativo y, ulteriormente, judicial:

**Garantías ante una Administración**

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

#### 4.7. La protección de la filtración de información pública

Como se expuso en el análisis internacional (§ 4.7), es importante garantizar con la libertad de expresión el flujo de la información pública. Y este flujo en ocasiones excede a las vías formales y se produce a través de filtraciones o revelaciones de secretos. Cabe proteger tanto a quienes difunden la información de interés público filtrada o revelada.

Sobre el particular, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH 2000<sup>58</sup> contempla en el 8º que «Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.»

Y, el principio 6º de los Principios de Lima dispone que «Ningún periodista puede ser obligado por el poder judicial o cualquier otro funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales.»

Como se estudió en el ámbito internacional, en su caso cabe otorgar protección a los «soplones», «sapos» o «chivatos» que filtran tal información (*whistleblowers*). En este sentido, destaca el principio Núm. 9 sobre protección de fuentes:

«Cualquier persona o servidor público que divulgue información clasificada en las restricciones antedichas, no deberá ser sujeta a represalias si es que el interés público a estar informado prevalece sobre las consecuencias que pudiera ocasionar su divulgación. En tales casos, podrán acceder a un régimen especial de protección.»

<sup>57</sup> «10. Protección legal del acceso a la información: La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio. Una intervención jurisdiccional ágil e inmediata es indispensable para proteger este derecho y generar credibilidad y transparencia en el ejercicio del poder. A estos mecanismos judiciales de protección se une el derecho de acceder a otras instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, así como a las instancias supranacionales establecidas para la tutela de éste u otros derechos.»

<sup>58</sup> Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>



## 5. GARANTÍAS JURÍDICAS

En virtud del artículo 25 CADH<sup>59</sup>, toda persona que considere que le han violado un derecho reconocido en la CADH (en nuestro caso el art. 10) tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, «aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales» (art. 25.1).

Y además de los recursos internos, hay una garantía internacional, puesto que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, tiene la posibilidad de presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación por un Estado parte (art. 44). Es necesario que la Comisión declare la queja admisible y que transcurra el procedimiento regulado en los artículos 48 a 50. Entonces, el caso puede llegar a ser resuelto por la Corte IDH (art. 61), siempre y cuando el Estado demandado tenga aceptada la competencia de la misma (art. 62).

Además de esta garantía internacional, a un procedimiento de informes periódicos regulados tanto en el Protocolo de San Salvador (art. 19) para la supervisión internacional del cumplimiento de los derechos en Derecho por los Estados Partes.

Sobre estas bases se han producido los casos comentados ante la Corte IDH en el ámbito de la CADH.

## 6. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

El papel de la sociedad civil en el ámbito regional iberoamericano ha sido importante y a nivel nacional impulsaron la aprobación de los marcos legales que estipulan el acceso a la información.

Cabe tener en cuenta la Red Regional de la Sociedad Civil para Promover la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información<sup>60</sup>, vinculado también al trabajo realizado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información<sup>61</sup>, una red de 23 organizaciones<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Art. 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;  
b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y  
c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>60</sup> <http://www.transparencialegislativa.org/>

<sup>61</sup> <http://www.alianzaregional.net/>

<sup>62</sup> Artículo 19 - Brasil; Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) - El Salvador; Asociación Nacional de la Prensa (ANP) - Bolivia; Asociación por los Derechos Civiles (ADC) - Argentina; Centro de Archivos y Acceso a la Información (Cainfo) - Uruguay; Comité por la Libre Expresión (C-libre) Honduras; Consejo

de 19 países de América. La Coalición Acceso ha actuado en los procesos legislativos de varios países de América Latina, como Ecuador. Cabe tener en cuenta que la Fundación Open Society<sup>63</sup> capitaneada por Soros, a través del Fondo para el Derecho a la Información, ha apoyado a la sociedad civil en la implantación de leyes en materia del derecho a la información, así como estudios.

Y, obviamente cabe tener en cuenta la acción de «Transparencia Internacional». Desde 1996 actuó a través de Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe (TILAC); era la red de capítulos nacionales de Transparencia Internacional desde 1996. No obstante, la misma no parece activa actualmente y cabe acudir a las actividades que se desarrollan en cada país.

También en cada país pueden mencionarse la actuación de diversas organizaciones CAInfo (Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública) de Uruguay; Ciudadanos al Día de Perú; Grupo Faro de Ecuador; Asociación por los Derechos Civiles Argentina, Acción Ciudadana en Guatemala, Grupo Propuesta Ciudadana en Perú, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina), Gestión Social y Cooperación - GESOC o Sonora Ciudadana en México, etc.

## 7. FUENTES DE INTERNET

En el tema y para la región destaca sobremanera el conjunto de recursos de la web de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

Hasta 2007 hay un muy completo estudio OEA, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, Washington, 2007: <http://goo.gl/ldNdll>

Asamblea General de la OEA:

<http://www.oas.org/36ag/espanol/default.asp>

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

<http://www.corteidh.or.cr/>

Jurisprudencia contenciosa:

<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>

Jurisprudencia consultiva:

<http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>

Secretaría General de la OEA:

[http://www.oas.org/es/acerca/secretaria\\_general.asp](http://www.oas.org/es/acerca/secretaria_general.asp)

---

Nacional de Periodismo (CNP) - Panamá; Espacio Público Venezuela; Fundación Democracia sin Fronteras - Honduras; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) - Colombia; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) - El Salvador; Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) - Nicaragua; Fundamedios - Ecuador; Fundar. Centro de Análisis e Investigación - México; Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) - Paraguay; Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) - Costa Rica; Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) - Perú; Participación Ciudadana (PC) - República Dominicana; Pro Acceso - Chile; Transparencia por Colombia - Colombia; Transparencia Venezuela Venezuela; Trust for the Americas - Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>63</sup> <http://www.opensocietyfoundations.org>



### 3. EUROPA\*

1. MARCO JURÍDICO GENERAL: 1.1. Reconocimiento en el Consejo de Europa; 1.2. El progresivo reconocimiento por el TEDH; 1.3. El reconocimiento en la Unión Europea. 2. INSTITUCIONES: 2.1. Consejo de Europa; 2.2. Unión Europea; 2.3. El representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación. 3. LA VINCULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES: 3.1. Control democrático y participación; 3.2. El derecho a la buena Administración; 3.3. El acceso a la información y derecho al medio ambiente; 3.4. Acceso y privacidad, y protección de datos; 3.5. El derecho al «open data»; 3.6. Derecho a la verdad. 4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS: 4.1. Obligados y ámbito de la información; 4.2. Obligaciones de actividad y el principio de máxima transparencia; 4.3. Titular del derecho y sujetos cualificados; 4.4. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública; 4.5. Los límites a los límites al derecho; 4.6. Los límites por la privacidad y la protección de datos; 4.7. Filtraciones de información pública, no revelar las fuentes y «whistleblowers»; 4.8. Garantías ante una autoridad independiente y garantía judicial; 5. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL. 6. FUENTES DE INTERNET

#### 1. MARCO JURÍDICO GENERAL

##### 1.1. Reconocimiento en el Consejo de Europa

El Consejo de Europa (CdE) se creó por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949, tiene sede en Estrasburgo y cuenta con 47 países de Europa<sup>1</sup>. En su seno cuenta entre otros con el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que han realizado importantes acciones en el ámbito del derecho de acceso a la información pública.

La libertad de expresión está reconocida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), adoptado por el CdE el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor en 1953<sup>2</sup>. Su apartado primero reconoce

**El art. 10 no expresa el derecho a buscar la información**

\* *Abreviaturas:* Carta DFUE = Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; CdE = Consejo de Europa; CEDH = Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TJUE = Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>1</sup> Excepto Bielorrusia, Kazajistán y la Ciudad del Vaticano por incompatibilidad con los principios del CdE.

<sup>2</sup> Del mismo son parte los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. El CEDH ha tenido 14 Protocolos.

**Los primeros pasos  
sobre el derecho a  
buscar la información  
pública**

el derecho<sup>3</sup>, sin referencias al derecho a investigar, recibir o buscar información como en el ámbito internacional o iberoamericano. El apartado segundo señala la posibilidad y requisitos para restringir esta libertad<sup>4</sup>.

En 1970, la Asamblea Parlamentaria<sup>5</sup> recomendó avanzar en la posible ampliación del artículo 10 CEDH «de forma tal que se incluya la libertad de buscar información en la línea del artículo 19. 2º PIDCP», «y debe existir el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público, sujeta a las limitaciones apropiadas». Y en la misma dirección, el mismo día se aprobó la Resolución 428 sobre medios de comunicación masiva y derechos humanos, en la que se afirmó que la libertad de expresión incluye el derecho de buscar información y «el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables»<sup>6</sup>. En 1979 el Comité de Ministros<sup>7</sup> recomendó «invitar a los Estados Miembros, que no lo hubieren hecho, a introducir un sistema de libertad de información» que incluyera el derecho a buscar y recibir información pública.

El Comité de Ministros adoptó más tarde la Recomendación 19 (1981), de 25 de noviembre, sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas y es destacable la «Declaración sobre libertad de expresión e información» de 1982 del Comité de Ministros. En la misma, además del derecho a buscar y recibir información, se afirmaba el objetivo de:

«la búsqueda de una política de información abierta en el sector público, incluido el acceso a la información, con el fin de mejorar la propia comprensión del individuo, y su habilidad para discutir libremente asuntos políticos, sociales, económicos y culturales»<sup>8</sup>.

Es especialmente destacable la Recomendación Rec (2002) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los

<sup>3</sup> «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.»

<sup>4</sup> «2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidad condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.»

<sup>5</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Recomendación Núm. 582 sobre medios de comunicación masiva, de 23 de enero de 1970.

<sup>6</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución Núm. 428 sobre medios de comunicación masiva, de 23 de enero de 1970.

<sup>7</sup> Comité de Ministros, Resolución Núm. 854, de 1 de febrero de 1979.

<sup>8</sup> Comité de Ministros, Declaración sobre libertad de expresión e información, adoptada por el Comité de Ministros, de 29 de abril de 1982, <http://goo.gl/2kb5K4>

documentos oficiales, de 21 de febrero de 2002<sup>9</sup>, puesto que sus principios pasarían a corresponderse en buena medida con los del futuro convenio de 2008. Puede afirmarse que para el año 2002 esta recomendación era bastante avanzada, pero no el Convenio que inspiró años más tarde.

La misma parte de que «un amplio acceso a los documentos oficiales» «Permite que el público tenga una visión adecuada de, y para formar una opinión crítica sobre el estado de la sociedad en la que viven y de las autoridades que los gobiernan, mientras que el fomento de la participación informada por parte del público en asuntos de interés común; [...] Fomenta la eficiencia y eficacia de las administraciones [y la] legitimidad de las administraciones».

Se define de modo amplio el sujeto obligado «Autoridades públicas» y aunque se habla de «Documentos oficiales» se trata «toda la información registrada en cualquier forma, elaborada o recibida y el poder de las autoridades públicas y vinculadas a cualquier función pública o administrativa, con la excepción de los documentos en preparación.»

El derecho se formula como «Principio general sobre el acceso a los documentos oficiales» (III):

«Los Estados miembros deben garantizar el derecho de toda persona a tener acceso, previa solicitud, a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. Este principio debe aplicarse sin discriminación por cualquier motivo, incluida la de origen nacional.»

Se parte de que el acceso a la información pública no afecta al derecho de acceso en razón de la protección de datos. La recomendación contiene referencias respecto de las limitaciones (IV); sobre las «solicitudes de acceso a los documentos oficiales» (V) y la tramitación (VI); el principio de gratuidad (VIII) y las garantías (IX). Además se establecen unas «Medidas complementarias» (X) especialmente en gestión y archivos y se contempla la publicidad activa (XI), aunque muy tíbicamente.

Tras la mencionada Recomendación de 2002, en mayo de 2005 el Comité de Ministros del Consejo<sup>10</sup> recomendó redactar un tratado que asentarán estos principios respecto del acceso a los documentos. Y el Comité de Ministros adoptó el 27 de noviembre de 2008 el Convenio Núm. 205 del CdE sobre el Acceso a los Documentos Públicos<sup>11</sup>. El mismo no parece haber tenido una gran acogida y aún no está en vigor debido al escaso número de ratificaciones. De ahí que la atención al mismo deba ser cautelosa. En todo caso, es el primer

**La Recomendación de 2002 sobre el acceso a los documentos oficiales**

**El Convenio Núm. 205 de 2008**

<sup>9</sup> Aprobada por el Comité de Ministros el 21 de febrero 2002 en la reunión 784a de Delegados de los Ministros, <http://goo.gl/qUpRlf>

<sup>10</sup> Comité de Ministros del Consejo Decisión No. CM/866/04052005 de 3-5 de mayo.

<sup>11</sup> Abierto a la firma el 18 de junio de 2009 en Tromsø, Noruega, firmado por 14 Estados miembros y ratificado por 7 a fecha junio 2015, siendo necesarias 10 ratificaciones para su entrada en vigor. Acceso en <http://goo.gl/fzBLry> Existe una muy completa traducción no oficial al español, conjunta al texto oficial en inglés, realizada por M. Sánchez de Diego en <http://goo.gl/NBAW4s>

instrumento jurídico internacional con carácter imperativo en este particular.

**El reconocimiento del derecho en un Convenio no muy aceptado ni avanzado**

Sin perjuicio de la concreción ulterior al determinar las obligaciones del acceso a la información pública, cabe describir el Convenio. El Convenio sigue en buena medida la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros y puede decirse que no incorpora los adelantos que hubo desde entonces en la materia en las regulaciones de los países de Europa o de otras regiones. Por ejemplo, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de 2010 bastantes más concreta y avanzada.

Por cuanto al reconocimiento del derecho del acceso a los documentos públicos (art. 2.2º) se reconoce «sin discriminación» el derecho «a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas» y se corresponde con las obligaciones de tomar «las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio».

**Los contenidos básicos del Convenio**

En el Convenio se recogen conceptos amplios de autoridades públicas, con posibilidad de las partes de incluir a parlamentos, jueces y privados con funciones públicas (art. 1.2. a). También se maneja una definición amplia de información (art. 1.2. b). La restricción del derecho, siempre motivada, exige una ley, necesidad, proporcionalidad y la posible prevalencia del interés público regulación de los límites (arts. 3 y 6). Se regula generosamente el ejercicio del derecho, sin necesario interés legítimo (art. 4.1), incluso en anonimato. Se afirman la mínima formalidad (art. 4.3º), la facilidad y asistencia al solicitante (art. 5.1º) y la prontitud (art. 5.5º). Si el documento no lo tiene o no tiene autoridad la Administración a quien se haya solicitado, habrá de remitir al competencia (art. 5.2). También contiene previsiones sobre el acceso directo o con copia, en el formato razonable que se elija (art. 6.1) y la posibilidad de remitir a fuentes accesibles (art. 6.3º). Se regula la gratuidad del acceso directo y por precios por copias, que han de ser públicos (art. 7.2º) y también han de ser «razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega» (art. 7.1º). Se introducen obligaciones sobre gestión, preservación y destrucción de documentos (art. 9) y tenuemente la publicidad activa (art. 10).

No ha sido un gran revulsivo pero es un punto de referencia como estándar internacional.

## 1.2. El progresivo reconocimiento por el TEDH

La cuestión del acceso a la información pública no ha sido objeto de muchas sentencias del TEDH, ni de la antigua y extinta Comisión de Derechos Humanos<sup>12</sup>. De las mismas se deriva un rechazo (para el

<sup>12</sup> Al respecto, las Decisiones de la Comisión de 31 de mayo de 1974 sobre acceso por concejales a información); de 3 de octubre de 1979 (acceso por el interesado a documentos que le afectan); la de 14 de diciembre de 1979 sobre acceso a información sobre comisión de régimen penitenciario y la de 14 de octubre de 1991, respecto del acceso por las esposas de presos políticos de ciudadanos europeos en un país africano a información sobre el paradero y estado de sus esposos.

caso concreto) a incluir el acceso a la información pública en el ámbito de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH. Sin embargo, el TEDH sí que ha reconocido en diversas ocasiones el acceso a la información pública en virtud del derecho de vida privada del artículo 8 CEDH<sup>13</sup>. Se trataba de supuestos en los que la información solicitada afectaba directamente a los solicitantes por diversos motivos (conocer orígenes familiares, riesgos de salud o medioambientales, etc.).

En la STEDH *Leander v. Suecia* de 26 marzo de 1987<sup>14</sup> el demandante solicitaba el acceso a expediente policial tras ser despedido por el gobierno por seguridad nacional. Se entendió que la denegación afectaba al artículo 8 CEDH, si bien existía justificación. Respecto del acceso a la información pública en razón del artículo 10 CEDH el TEDH negó, para el caso concreto, que la libertad de expresión incluyera la obligación de suministrar información por el Gobierno:

«el derecho a la libertad de recibir información prohíbe básicamente que un Gobierno impida a una persona recibir información que otras quieren o pueden estar dispuestas a ofrecerle. El artículo 10 no confiere al individuo, en circunstancias como las del caso de autos, un derecho de acceso a un registro que contenga información sobre su situación personal, ni conlleva la obligación del Gobierno de facilitar una información tal al individuo» (§74).

Esta afirmación sería reiterada en la STEDH 2004 *Loiusieu v. Francia*, de 18 de noviembre de 2003<sup>15</sup>, que no obstante, reconoció el acceso a la información solicitada en virtud del artículo 6 CEDH<sup>16</sup>.

Sin embargo, la influencia del caso *Claude Reyes y Otros v. Chile de la Corte Interamericana* (*supra* América Latina 1.2), aunque no se había resuelto, pareció influir en las alegaciones que se formularon para en el caso resuelto por la STEDH *Sdružení Jihočeské Matky v. la República Checa*, de 10 de julio de 2006<sup>17</sup> y algo en la sentencia misma. El solicitante era parte en un procedimiento administrativo de revisión sobre el impacto ambiental de la construcción de un reactor nuclear. Aunque se citó la STEDH *Leander* para señalar que era «difícil» afirmar un derecho de acceso a la información pública, no obstante, dado que el acceso a los documentos estaba recogido en una ley, consideró «que la negación de la solici-

<sup>13</sup> Básicamente las STEDH *Leander v. Suecia* de 26 marzo de 1987; *Gaskin v. Reino Unido*, de 7 de julio de 1989; *Guerra y otros v. Italia*, de 19 de febrero de 1998; *McGinley y Egan v. Reino Unido*, de 9 de junio 1998; *Odièvre v. Francia*, de 13 febrero de 2003; *Sîrbu y otros v. Moldova*, de 15 junio de 2004; *Roche v. Reino Unido*, de 19 octubre de 2005 y *Sdružení Jihočeské Matky v. la República Checa*, de 10 de julio de 2006.

<sup>14</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57519>

<sup>15</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001>

<sup>16</sup> En el marco de un conflicto laboral administrativo, solicitó documentos relacionados con su contratación y sus contribuciones a la seguridad social, lo cual fue denegado. Señala que «es difícil derivar de la Convención de un derecho general de acceso a los datos y documentos administrativos», como afirmó en el caso *Gaskin*, pero había que tener en cuenta la situación personal del solicitante, por lo que la denegación y afirmación final de que no se tenían era «directamente decisivo» para el derecho en cuestión, en razón del art. 6 CEDH.

<sup>17</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76707>



tud afectó el derecho de la actora de recibir la información»<sup>18</sup>. Sin embargo, se entendió que la información solicitada por cuanto a detalles técnicos de una construcción, no era de interés público<sup>19</sup> y que, además, concurrían razones limitativas en razón de la seguridad nacional y salud pública.

Tras el cierto avance de la STEDH *Sdružení Jihočeské Matky* de 2006 en la vinculación del acceso a la información pública a la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, parecen percibirse los efectos de la *Claude Reyes c. Chile* el 19 de septiembre de 2006, aunque de forma mucho más tímida y menos completa que en Iberoamérica. Se trata de dos supuestos contra Hungría que contaba con una legislación generosa de acceso a la información pública. En estos supuestos los solicitantes son sujetos cualificados (un historiador y una ONG) y parece seguirse la línea de reconocimiento de acceso a la información del ámbito internacional (*supra* internacional 4.3)

En la *STHED Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, de 14 de julio de 2009<sup>20</sup>, se trataba de una asociación, la Unión Húngara de Derechos Civiles, que solicitaba acceso a la documentación del recurso de inconstitucionalidad contra una ley de reforma del Código Penal sobre delitos de narcotráfico interpuesto por un parlamentario, invocando la Ley entonces vigente de acceso a la información de 1992. No se duda que dicha información tenía interés público (§ 28). Para la estimación del recurso, se recuerda la jurisprudencia previa frente a la inclusión del acceso a la información pública (*STEDH Leander v. Suecia*, el 26 de marzo de 1987, § 74), pero reconoce que «Sin embargo, la Corte recientemente ha avanzado hacia una interpretación más amplia de la noción de “libertad de recibir información” (ver *Sdružení Jihočeské Matky c. la République tchèque* (diciembre), n.º. 19101/03, 10 de julio de 2006) y por lo tanto hacia el reconocimiento de un derecho de acceso a la información.» (§ 35). A partir de ahí se considera que se trata de una barrera de acceso a la información y se vincula la negación de la información a cierta «censura» (§ 36)<sup>21</sup>, siendo además que el poder público sí que tenía la información. Por ello, el TEDH considera que el Estado tenía la obligación de no impedir el flujo de la información solicitada por la demandante. (§ 36) Tales barreras al acceso a la información pública «pueden desalentar a los que trabajan en los medios de comunicación o campos relacionados de perseguir estos asuntos» (§ 38) impidiéndoles su posibilidad de ser

<sup>18</sup> En este caso, la actora ha solicitado consultar los documentos administrativos que estaban en poder de las autoridades, accesibles bajo las condiciones previstas por el Art. 133 de la ley sobre las interpretaciones, planteada por la actora. Bajo estas condiciones, la Corte concuerda que «la negación de la solicitud afectó el derecho de la actora de recibir la información.»

<sup>19</sup> La Corte considera que el art. 10 de la Convención no puede ser interpretado como garantizar el derecho absoluto para acceder a todos los detalles técnicos de la construcción.»

<sup>20</sup> Hay una versión inicial de 14 de abril, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>

<sup>21</sup> «Se considera que el presente caso se refiere esencialmente a una interferencia –en virtud del poder de censura de un monopolio de la información– con el ejercicio de las funciones de un organismo de control social como la prensa, en lugar de la negación de un derecho general de acceso a los documentos oficiales» (§36).

**El reconocimiento por el TEDH desde 2009, más vinculado a sujetos cualificados**

**STHED Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría, de 14 de julio de 2009**

«perros guardianes públicos» («*public watchdogs*») limitando su capacidad de informar (38)<sup>22</sup>. Por ello considera la violación del artículo 10 CEDH.

En la STEDH Kenedi v. Hungría, de 26 de agosto de 2009<sup>23</sup> se confirma esta dirección del caso Társaság. Un historiador especializado en servicios secretos en los antiguos países comunistas solicitó información de unos documentos clasificados como secretos, pero a los que no se había renovado dicha clasificación, y contaba además con un pronunciamiento judicial favorable. Se le ofreció el acceso bajo compromiso de confidencialidad, pero no aceptó tales condiciones. Posteriormente fueron hechos públicos. El TEDH estimó la violación del artículo 6 CEDH, pero aprovechó la ocasión para fortalecer el acceso a la información pública en el seno de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH.

En este caso, con apoyo de la STHED Társaság del mismo año se afirma que «el acceso a las fuentes documentales originales para la investigación histórica fue un elemento esencial para el ejercicio del derecho [...] a la libertad de expresión» (§ 43). Y dadas las circunstancias del caso, mediando sentencia favorable «la reticencia obstinada de las autoridades del Estado demandado para cumplir con las órdenes de ejecución fue en desafío del derecho interno y equivale a la arbitrariedad» (§ 45), que vulnera el artículo 10 CEDH y también lesiona el artículo 6 CEDH, como se ha adelantado.

La STEDH Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, de 25 de septiembre de 2013<sup>24</sup> sigue la misma línea. Por cuanto al sujeto, se reafirma que el acceso a la información pública es esencial para el control público por ONGs que hacen un papel similar a la prensa (§ 20)<sup>25</sup>. El TEDH se apoya en las anteriores sentencias de 2009. Asimismo, en esta sentencia (§ 13-15) para afirmar la naturaleza fundamental del derecho de acceso se tienen en cuenta documentos internacionales a los que se ha hecho referencia<sup>26</sup>.

La ONG demandante solicitó a la agencia de inteligencia que le proporcionara información sobre medidas de vigilancia electrónica. Inicialmente le fue denegada y tras una orden del Comisionado de Información, comunicó a la demandante que no poseía esa informa-

**La STEDH Kenedi v. Hungría, de 16 de agosto de 2009**

**Youth Initiative for Human Rights c. Serbia**

<sup>22</sup> § 38: «El Tribunal de Justicia considera que los obstáculos creados con el fin de dificultar el acceso a la información de interés público pueden desalentar a los que trabajan en los medios de comunicación o campos relacionados de perseguir estos asuntos. Como resultado, es posible que ya no será capaz de desempeñar su papel vital como “perros guardianes públicos” y su capacidad para proporcionar información precisa y fiable puede verse afectado negativamente (ver, *mutatis mutandis*, *Goodwin v. El Reino Unido*, sentencia de 27 de marzo de 1996, *Reports* 1996-II, p. 500, § 39).»

<sup>23</sup> Hay una versión previa de 26 de mayo <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92663>

<sup>24</sup> Hay versión inicial de 25 de junio de 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

<sup>25</sup> Acude en este sentido a la STEDH Animal Defenders Internacional v. el Reino Unido, de 22 de abril 2013, ap. 103.

<sup>26</sup> Se hace mención de la Observación General núm. 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 19.2 PIDCP; y la Declaración conjunta del Relator especial de las NU, el representante de la OSCE y el Relator Especial de la OEA de diciembre de 2004 que fueron estudiadas en el ámbito internacional en esta obra.

ción. La afirmación ante ello del TEDH es lacónica pero contundente:

«Dado que la demandante estaba obviamente involucrada en la reunión legítima de información de interés público con la intención de impartir esa información al público y con ello contribuir al debate público, ha habido una injerencia en su derecho a la libertad de expresión» (§ 24).

No se cumplían los requisitos de los límites de la libertad de expresión y se contaba con la resolución de la autoridad independiente de acceso a la información pública. Por cuanto a la negativa del gobierno sobre que no disponía de la información, se entiende que «no es convincente»<sup>27</sup> (§ 25) y que mostraba real «arbitrariedad» (§ 26).

**La escasa convicción en el derecho en la STEDH Guseva v. Bulgaria de 17 de febrero de 2015**

La STEDH *Guseva v. Bulgaria* de 17 de febrero de 2015<sup>28</sup>, está pendiente del recurso ante la Gran Sala. En el supuesto, un miembro de la Sociedad Protectora de Animales solicitó en diversos casos información al alcalde de Vidin, quien se la denegaba; no obstante, tales denegaciones fueron luego revocadas por la justicia.

Esta sentencia no parece apostar en exceso por el derecho de acceso a la información pública. Así, subraya que no hay un derecho general de acceso a la información pública (§ 36), sino más vinculado a sujetos cualificados como periodistas y defensores de los derechos humanos (§ 37) o a una ONG «vinculada» a asuntos de interés público (§ 38). Se recuerda, en este sentido, el caso *Kenedi v. Hungría* de 2009.

No obstante esta negación de que el acceso a la información pública quede amparado por la libertad de expresión, «el Gobierno no cuestionó la aplicabilidad del artículo 10 a los hechos del presente caso», por lo que «la recopilación de información con vistas a su posterior suministro al público se puede decir que entra en la libertad de expresión del solicitante como garantiza el artículo 10 de la Convención» (§ 41).

### 1.3. El reconocimiento en la Unión Europea

El reconocimiento de los derechos fundamentales en el marco de la organización supranacional de las Comunidades Europeas, actualmente Unión Europea, es una larga historia. Baste ahora decir que dado que en los tratados constitutivos no había referencia expresa a los derechos fundamentales, se dio un paulatino reconocimiento jurisprudencial a los derechos del CEDH partir de la fuente del Derecho que eran los «principios generales del Derecho Comunitario» y, también, sobre la idea de las «tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros». Los derechos fundamentales poco a poco fueron teniendo cierto reconocimiento expreso en los tratados constitutivos conforme se reformaban, al tiempo que se consolidaban

<sup>27</sup> Se afirma que «en vista de la naturaleza de esa información (el número de personas sometidas a la vigilancia electrónica por ese organismo en 2005) y la respuesta inicial de la agencia.»

<sup>28</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152416>

jurisprudencialmente. Ahora bien, muy difícilmente podía considerarse entonces el acceso a la información pública como derecho en el ámbito del CEDH, ni como una tradición constitucional común a los Estados.

La situación cambia especialmente con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta DFUE). Ésta fue «proclamada solemnemente» en el Consejo Europeo de Niza los días 7 a 9 de diciembre de 2000. Aunque no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que por su artículo 1.8º otorgó valor jurídico a la Carta DFUE en virtud del art. 6.1º del Tratado de la Unión Europea<sup>29</sup>. Como luego se indica, esta Carta reconocía en su artículo 42 el «Derecho de acceso a los documentos».

Sobre estas bases cabe exponer el recorrido hasta el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. Y como puede apreciarse, el mismo no viene de la mano de considerar el acceso incluido en la libertad de expresión, sino como un derecho autónomo.

Como precedente, cabe señalar que dos Resoluciones del Parlamento Europeo de 1984 y 1988 instaron consagrar el derecho a la información como derecho fundamental de los ciudadanos europeos<sup>30</sup>. Asimismo hubo algunas decisiones de abrir archivos históricos en 1983<sup>31</sup>.

No obstante, hasta el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, la preocupación por la transparencia fue casi inexistente en la Comunidad Europea. El estímulo inicial se debió fundamentalmente a la inicial presión de los Países Bajos. Luego, con la incorporación de Suecia y su larga tradición en transparencia la cuestión fue cobrando importancia. En este Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 se incorporó como anexo Núm. 17 la Declaración relativa al derecho de acceso a la información<sup>32</sup> y en el Acta final del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 afirmaba la importancia de la transparencia para la democracia.

A partir de ahí, se partiría del «principio general por el que debería autorizarse el acceso a los documentos»<sup>33</sup>, se irían instrumentando las normas para el acceso a la información en las distintas instituciones y órganos. A estas normas básicas que regularon el acceso en la Comisión y el Consejo, siguió con retraso el proceso de horizontalización

**La evolución de la regulación del acceso a la información pública en la Unión Europea**

**Desde Maastricht de 1992 y regulaciones iniciales**

<sup>29</sup> Según el párrafo primero del art. 6.1 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados».

<sup>30</sup> Resoluciones del Parlamento Europeo de 24 de mayo de 1984 y de 23 de enero de 1988 sobre la publicidad de los procedimientos comunitarios.

<sup>31</sup> Como precedentes pueden citarse las aperturas de los archivos históricos por medio de la Decisión de la Comisión 359/83/CECA de 8 de febrero de 1983 respecto de la apertura al público de los archivos históricos de la CECA (DOCE, L 043, 15/02/1983 pp. 14-15) y de la Regulación del Consejo (CEE, Euratom) Núm. 354/83 de 1 de febrero de 1983 relativa a la apertura al público de los archivos históricos de la CEE y la CECA (DOCE, L 043, 15/02/1983 pp. 1-3).

<sup>32</sup> *Diario Oficial* Núm. C 191 de 29/07/1992 p. 0101.

<sup>33</sup> Comunicación 93/C 156/05, el 5 de mayo de 1993, «El acceso del público a los documentos de las Instituciones».

de la normativa de acceso en las restantes instituciones y órganos. Así, ya a finales de 1997 catorce instituciones y órganos<sup>34</sup> adoptaron o acordaron que lo harían sus normas de acceso a la información. Sólo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no adoptó su normativa en razón de su particular actividad y naturaleza. La mayoría de estas normas eran muy similares a las de la Comisión y el Consejo, salvo la más restrictiva del Banco de Inversiones.

**Artículo 255 del  
Tratado de la CE**

La regulación en un tratado constitutivo del derecho de acceso se introdujo en el artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea, que reconocía el «derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión» (versión Tratado de Ámsterdam de 1997), remitiéndose a la normativa que lo concretase. Dicho precepto fue aprobado bajo la influencia holandesa y de los países nórdicos, aunque no hicieron valer todas sus propuestas concretas en el reconocimiento relativas al tipo de información y los requisitos a los límites de este derecho. El artículo 255 también se proyectaba para los antiguos segundo y tercer pilar de la construcción europea (política exterior y justicia e interior).

En todo caso, el Tribunal de Justicia recordaba la necesidad de la interposición legislativa para su aplicación. El normador comunitario tenía gran libertad de detallar lo que entonces aún no era un derecho fundamental. Cabe señalar que ya desde 1997, el derecho no se reservaba a los ciudadanos de la Unión Europea, sino a cualquier persona física o jurídica residente<sup>35</sup>. En aquella versión de 1997 era significativo que el derecho se reconocía *sólo* respecto de tres instituciones, Consejo, Comisión y Parlamento, no así a las restantes instituciones, los órganos y las Agencias. Tampoco alcanzaba Euroatom ni a la CECA, organizaciones internacionales hoy ya integradas jurídicamente en la Unión Europea. Obviamente hay que recordar que este derecho no se proyecta para los ordenamientos internos de los Estados miembros.

**Actual artículo  
15.3º del Tratado de  
Funcionamiento  
de la Unión Europea**

Aquel artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea es pasado, puesto que desde 2009 pasó a ser el artículo 15.3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que se produjo el 1 de diciembre de 2009)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Parlamento, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y social, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones, Instituto Monetario Europeo, Agencia Europea del Medio Ambiente, Fundación Europea para la Formación, CEDEFOP, Agencia Europea de Evaluación Farmacéutica, Oficina para la Armonización del Mercado Interno, Centro de Traducciones, Centro Europeo de Seguimiento de la Drogadicción, Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de Vida y Trabajo.

<sup>35</sup> Art. 255. 1º Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

<sup>36</sup> «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos. Cada

En esta nueva redacción, se añade que el derecho es para información en «cualquiera que sea su soporte». Asimismo, se trata del acceso a la información de todo órgano o institución de la Unión Europea, según se desarrolle normativamente. El artículo establece algunas especialidades del derecho de acceso a la información para el ámbito judicial, parlamentario y algunos órganos específicos<sup>37</sup>.

Asimismo, en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se incorporaban algunas referencias más a la transparencia en sus apartados 1º y 2º:

- «1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.
2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.»

En el plazo fijado por el texto del Tratado de 1997, dos años después de su entrada en vigor, se aprobó el Reglamento (CE) Núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este Reglamento impuso que se adaptaran al mismo las decisiones internas que regían el acceso a la documentación para las tres instituciones. Por ello, el Consejo<sup>38</sup>, la Comisión<sup>39</sup> y el Parlamento Europeo<sup>40</sup> adaptaron o aprobaron su normativa interna.

Desde 2003, la Comisión publica un informe anual sobre la aplicación del reglamento<sup>41</sup>. Y desde 2008 hay dos propuestas de la Co-

### **El Reglamento 1049/2001 y su desarrollo**

una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas. El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo».

<sup>37</sup> «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas. El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo».

<sup>38</sup> Así, la Decisión del Consejo de 29 de noviembre de 2001 por la que se modificó el Reglamento interno del Consejo (2001/840/CE) (*DOCE* Núm. L 313 de 30/11/2001 pp. 40-43).

<sup>39</sup> La adaptación se produjo por medio de la Decisión de la Comisión de 5 de diciembre de 2001 por la que se modifica su Reglamento interno [notificada con el número C(2001) 3714] (2001/937/CE, CECA, Euratom) *Diario Oficial* Núm. L 345 de 29/12/2001 pp. 94-98.

<sup>40</sup> Del ámbito del desarrollo normativo por parte del Parlamento Europeo cabe citar inicialmente la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2001, relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo (*DOCE* Núm. C 374 de 29/12/2001 pp. 1-6).

<sup>41</sup> Puede accederse a estos informes anuales en [http://aei.pitt.edu/view/eurar/INSTITUTIONS=3ACommission\\_Report\\_on\\_Access\\_to\\_Documents.html](http://aei.pitt.edu/view/eurar/INSTITUTIONS=3ACommission_Report_on_Access_to_Documents.html)

misión Europea, una de fondo<sup>42</sup> y otra más técnica<sup>43</sup>, para la revisión del Reglamento 1049/2001. Tras la posición del Parlamento Europeo el 15 de diciembre 2011 y sus enmiendas, la reforma sigue siendo objeto de reflexión. Se trata de readecuar el Reglamento e incorporar algunas interpretaciones del TJUE en sus numerosas sentencias.

Cabe recordar que, pese a su importancia, este Reglamento es una norma interna de una organización internacional con efectos únicamente respecto de la misma. No se trata de una norma que afecte al acceso a la información pública de los Estados miembros de la Unión Europea. En el contexto de 2001 se trataba de una norma muy avanzada, máxime si se tiene en cuenta que era para una organización supranacional. El reglamento incorporó avances jurisprudenciales que ya se habían dado en la Unión Europea, así se reflejaba por ejemplo en el caso del acceso parcial (art. 4. 6º) superador del acceso al documento. Asimismo, el sujeto del derecho no debía ser ciudadano de la Unión (art. 2). Ya en 2001 se contemplaba el ejercicio electrónico del derecho (art. 6), que se ejercería sin necesidad de justificación (art. 6). De igual modo, se fijaba un plazo de contestación (15 días laborables, ampliable a 15 más justificadamente, art. 7. 1º y 3º). El reglamento confiere la posibilidad de elección entre el acceso al documento o una copia o la inclusión en el derecho de acceso de los documentos publicados en el *Diario Oficial* (art. 10). Por cuanto al coste, el principio es el de no lucro para las instituciones y gratuidad en lo posible (art. 10). En el lado negativo se introducían nuevos motivos de excepción (art. 4) y la categoría de «documentos sensibles» (clasificados, art. 9)<sup>44</sup>. El reglamento también fue novedoso por cuanto a la integración de las solicitudes y acceso a los registros por medios electrónicos, con información mínima y publicidad activa (arts. 11 y 12).

Como se ha adelantado, la Carta DFUE fue «proclamada solemnemente» los días 7 a 9 de diciembre de 2000; reconocía en su artículo 42 del «Derecho de acceso a los documentos»:

«Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.»<sup>45</sup>

Según se ha adelantado también, la Carta cobró fuerza normativa en 2009.

<sup>42</sup> La primera propuesta de refundición del Reglamento, presentada por la Comisión el 30 de abril de 2008, introduce una serie de modificaciones sustanciales, para clarificar la interpretación del Reglamento

<sup>43</sup> Relativa al alcance a todas instituciones y órganos en razón del nuevo art. 15 del Tratado de Funcionamiento.

<sup>44</sup> Tales «documentos sensibles» se clasifican en tres niveles y van dirigidos a preservar, en particular, «la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares» (art. 9. 1º), y sobre los mismos se incrementan sus garantías de opacidad.

<sup>45</sup> Se añadía que «Dado que este derecho es el reconocido en el art. 255 del TCCE, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52, se aplicará en las condiciones determinadas por el Tratado.»

En cualquier caso, y en perspectiva internacional, hay que insistir en que tanto por el propio tenor del artículo 42 de la Carta, como del artículo 51.1º de la misma, el derecho se reconoce solo ante las instituciones y órganos de la Unión, por lo que los Estados miembros solo están vinculados por dicho derecho «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». Ello, en principio limita la posibilidad de proyectar la iusfundamentalidad del acceso a la información pública en razón del artículo 42.

Tras la recepción del derecho de acceso a la información pública en la Carta DFUE de Niza de 2000, el Consejo de Laeken de 2001 encargó a la Convención constitucional lograr una Unión «más democrática, más transparente y más eficaz»<sup>46</sup>. Asimismo, en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea fue aprobado el 25 de julio de 2001. En este documento institucional básico para el impulso de políticas de la Unión Europea, la importancia de la transparencia era directa, fundamental y transversal.

En la malograda Constitución europea de 2004<sup>47</sup>, la presencia de la transparencia y el acceso es transversal en todo el texto. La transparencia se vinculaba a la participación y la gobernanza expresamente, garantizando las sesiones públicas de Parlamento y Consejo y el derecho de acceso (art. 50)<sup>48</sup>. El derecho de acceso se llegaba a reconocer en tres ocasiones diferentes<sup>49</sup>. En la Constitución europea se extendía el derecho de acceso a todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión (III-399) y se añadía que el acceso a la información sería «cualquiera que sea su soporte», como en el Reglamento de 2001. Y también se hacía referencia a la apertura en otras instituciones y órganos en el artículo III-399.

La Comisión Europea lanzó en 2005 la «iniciativa europea por la transparencia» se<sup>50</sup>. El 3 de mayo de 2006 la Comisión Europea dictó

**En la malograda  
Constitución europea**

<sup>46</sup> Anexo, («Retos y reformas en una Unión renovada»). Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de diciembre de 2001 Sn 300/1/01 Rev 1. Así como, en particular el Anexo I, «Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea», pp. 19-29, Sn 300/1/01 Rev 1 17

<sup>47</sup> En puridad se trataba de un tratado internacional, «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», firmado el 29 de octubre de 2004. Nunca entró en vigor.

<sup>48</sup> «1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

La ley europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos.

4. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento Interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea contemplada en el apartado 3.»

<sup>49</sup> Los arts. 50 y 102 reiteran el derecho; los arts. 50 y 399 se remiten recíprocamente e incluso de forma errónea.

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión COM (2005) 12.



**El avance en la  
transparencia frente a  
los grupos de presión**

un Libro Verde<sup>51</sup> bajo el mismo título<sup>52</sup>. El mismo afirma la necesidad de establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de presión, los cuales se definen y se indican las prácticas que pueden ser fuente de problemas, las medidas existentes y opciones. En el Libro Verde se hace referencia a los controles externos y los procedimientos de elaboración de códigos de conducta para los grupos de presión. Igualmente se analiza la obligación de divulgar información sobre los beneficiarios de los fondos de gestión compartida de la Unión Europea. A tal Libro Verde siguieron documentos de estudio y análisis hacia un sistema de registros y códigos de conducta<sup>53</sup>. Ya existían sistemas de registro existentes creados y puestos en marcha por el Parlamento Europeo en 1996 y por la Comisión Europea en junio de 2008, labor que culmina en 2011 con un acuerdo para un registro común de ambas instituciones.<sup>54</sup>

**El reconocimiento  
por los tribunales de  
la Unión Europea**

La jurisprudencia de la Unión Europea<sup>55</sup> ha tenido un importante papel en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública. Conforme se iba desarrollando la normativa europea desde 1997 hasta la regulación del Reglamento 1049/2001 estas sentencias fueron especialmente importantes. Luego han seguido siéndolo para la interpretación más concreta y correcta de estas normas. Periodistas, investigadores, parlamentarios y, sobre todo, empresas envueltas en procesos judiciales, sancionatorios o inmersas en regulación específica han sido los demandantes en la mayoría de los supuestos. Y en la mayoría de los casos resultaron victoriosos frente a un Consejo y una Comisión europeos que han ido variando sus prácticas al ritmo de la jurisprudencia y de las acciones del Defensor del Pueblo europeo. En los últimos años, sujetos cualificados como asociaciones y ONGs han ocupado un lugar más importante.

**El papel de la  
jurisprudencia**

Una vez más cabe recordar que los efectos de esta jurisprudencia, igual que la normativa, son internos para la Unión Europea. Y sólo,

<sup>51</sup> Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos.

<sup>52</sup> [COM (2006) 194 final - Diario Oficial C 151 de 29.6.2006].

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006D-C0194:ES:NOT>

<sup>53</sup> Así, el 21 de marzo de 2007 se dictó una Comunicación de la Comisión de «Seguimiento del Libro Verde». También la Comisión dictó en mayo del 2008 una Comunicación titulada «Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta)» que incluye como anexo el «Código de Conducta para los representantes de intereses» con siete reglas básicas. Las entidades que se registren se suman al mismo.

<sup>54</sup> Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, de 22 de julio de 2011

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:-32011Q0722\(01\)&from=es](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:-32011Q0722(01)&from=es)

<sup>55</sup> En los informes anuales de la aplicación del reglamento por la Comisión Europea hay un apartado que glosa todas las sentencias habidas ese año. Puede accederse a estos informes anuales en [http://aei.pitt.edu/view/ear/INSTITUTIONS=3A-Commission\\_Report\\_on\\_Access\\_to\\_Documents.html](http://aei.pitt.edu/view/ear/INSTITUTIONS=3A-Commission_Report_on_Access_to_Documents.html)

y acaso, de modo indirecto esta jurisprudencia habría de proyectarse en los Estados miembros.

La vasta jurisprudencia ha sido paulatinamente expansiva y garantista de este derecho, sobre todo, desde un punto de vista práctico y efectivo. En los últimos años se ha intensificado si cabe su carácter garantista a favor una mayor transparencia o bien ha aclarado el Reglamento (CE) Núm. 1049/2001. Se trata de unas 25 sentencias del TJUE y muchas más del antiguo Tribunal de Primera Instancia, hoy Tribunal General<sup>56</sup>.

Asimismo, se advierte con claridad cómo desde el inicio los tribunales se han atribuido competencia para fiscalizar por completo las actuaciones del Consejo y de la Comisión relativas al acceso a la información pública, siendo que podrían haber auto restringido el alcance de su actuación. En este mismo sentido, no se ha dudado de hacer del acceso en el ámbito de los antiguos segundo y tercer pilar de la Unión Europea objeto de control (por ejemplo desde los casos *Svenska, Hautala y Mattila*)<sup>57</sup>.

Los tribunales de la Unión Europea han huido de la polémica categorización del derecho de acceso a la información como derecho fundamental. La cuestión tenía mayor incidencia antes de que el derecho se reconociera en los tratados constitutivos como tal, dado que dependía de normativas internas de las instituciones. En todo caso, llama la atención de la no expresa afirmación del derecho como fundamental una vez ha entrado en vigor en 2009 la Carta DFUE y su artículo 42 que lo reconoce como tal.

Inicialmente al acceso a la información pública, los tribunales de la Unión Europea lo denominaban «principio» sin mayores precisiones<sup>58</sup>. En otras ocasiones simplemente se menciona la «afirmación progresiva del derecho de acceso»<sup>59</sup>. Antes de que se integrara en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea (desde el artículo 255 en la versión de Ámsterdam) se señalaba que la existencia del derecho se debía únicamente a la normativa interna del Consejo y la Comisión, y no a su consideración de principio general y derecho fundamental. Esta posición fue, quizá, la más usual (*WWF, Van der Val*)<sup>60</sup>. Sin embargo, y en contra de este parecer, en la sentencia del

**Algunas notas  
genéricas**

**No se afirma su  
iusfundamentalidad...**

<sup>56</sup> La búsqueda en la base de datos arroja cientos de resultados bajo la categoría de «Acceso a los documentos».

<sup>57</sup> Así, por ejemplo, en la STJUE caso Consejo / Hautala y otros, C-353/99 P sentencia de 6 de diciembre de 2001 y en el TPI, caso Svenska Journalistförbundet/ Consejo de la Unión (T-174/95), Tribunal de Primera Instancia, de 17 de junio de 1998 o en el caso Mattila/Consejo y Comisión, (T-204/99), sentencia de 12 de junio de 2001.

<sup>58</sup> Así en el caso Carvel de 1995 (§ 65 y ss.) o en el caso Svenska, de 1998 se aludió al acceso a la información como «principio» sin mayores precisiones (§ 62 y ss.).

<sup>59</sup> En la STJUE del caso Holanda/Consejo de 1996, el Tribunal simplemente «tiene en cuenta» las importantes conclusiones del Abogado General Tesouro (§ 34) y señaló «una afirmación progresiva del derecho de acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas» (§ 36). Esta simple tensión era la causante de que las instituciones adoptaran decisiones de carácter interno que podían producir efectos jurídicos a terceros (§ 37 y 38).

<sup>60</sup> El Tribunal de Primera Instancia en las sentencias caso WWF UK (1997, § 55) y Van der Val (1998, § 41), en coherencia con lo anterior, se considera el acceso a los documentos como derecho configurado por la Decisión interna del Consejo o de la Comisión, según se trate, sin referencia a su consideración como principio.

Tribunal de Primera Instancia del caso Hautala de 1999 se habló del «principio del derecho a la información» (§ 87), dando a entender que se le confería tratamiento de principio general del Derecho comunitario, situado al lado del de proporcionalidad.

**... pese a que los  
Abogados Generales  
incitaran a ello**

Pese a las alegaciones de las partes, lo habitual ha sido no entrar en afirmaciones rotundas sobre la naturaleza del derecho. Y ello pese a que la cuestión la introdujeran los Abogados Generales<sup>61</sup> en sus conclusiones<sup>62</sup>. En las famosas conclusiones en el caso Hautala<sup>63</sup> presentadas el 10 de julio de 2001, Philippe Légere insistió en la condición de derecho fundamental, principio general y tradición constitucional del derecho de acceso a la información, todo ello gracias a una profusa fundamentación del todo interesante para el reconocimiento de principios generales, tradiciones constitucionales y derechos fundamentales, así como relativa a la naturaleza jurídica de la Carta DFUE. Pese al tenor de sus conclusiones de 2001, un año después y en su actuación en el caso Interporc II<sup>64</sup>, de 12 de marzo de 2002 el Abogado General Léger se desdijo totalmente de sus afirmaciones anteriores, llegando a negar categóricamente que exista un derecho fundamental de acceso (§ 78-80).

En el caso Petrie de 2001<sup>65</sup>, se negó la consideración de derecho con efecto directo y se afirmaba de forma inequívoca la necesidad de interposición legislativa respecto del derecho de acceso a los documentos reconocido en el artículo 255 del Tratado de las Comunidades.

**No se dice,  
aunque se aprecia  
materialmente**

En las muchas sentencias posteriores, pese a las alegaciones del artículo 42 de la Carta DFUE por las partes, la resolución de fondo no hace especulaciones sobre la iusfundamentalidad del derecho de acceso, vinculándose al reconocimiento en el tratado correspondiente (antiguo artículo 255 TCE, actual artículo 15 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Eso sí, en los últimos años se aprecia si cabe una mayor consideración del derecho, y se interpretan de forma muy restrictiva los límites del Reglamento 1049/2001. Y se reitera en las sentencias la argumentación de que «el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas», por lo que «las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 [del Reglamento] deben interpretarse y aplicarse en sentido

<sup>61</sup> Pese a su nombre, los «Abogados Generales» gozan de independencia plena judicial y aportan al tribunal sus Conclusiones sobre el caso, que en muy buena medida son seguidas.

<sup>62</sup> El Abogado General Tesauo en sus conclusiones del caso Holanda/Consejo de 1995, de 28 de noviembre de 1995 afirmó el carácter «derecho fundamental civil» de acceso a la información pública (§ 14 y 15), a la vez de ser «un principio de la acción de las instituciones» (§ 21). Bajo esta comprensión, las Decisiones internas que regulaban este derecho no lo creaban, pues era previo, sino que eran mera expresión del procedimiento a seguir al respecto (§ 21).

<sup>63</sup> TJUE, Caso Consejo / Hautala y otros, C-353/99 P sentencia de 6 de diciembre de 2001

<sup>64</sup> TJUE, Caso Interporc II, C-41/00 P, sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003

<sup>65</sup> Caso David Petrie y otros contra la Comisión (T-191/99), sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 11 de diciembre de 2001.

estricto»<sup>66</sup>. Práctica que se da en bastantes sentencias hasta la fecha<sup>67</sup>, como la STJUE de 3 de julio de 2014, asunto C350/12 P caso Sophie in 't Veld.

## 2. INSTITUCIONES

### 2.1. Consejo de Europa

En el Consejo de Europa (CdE) hay que destacar especialmente al TEDH, competente para conocer de violaciones del CEDH. Este tratado obliga a que los derechos ahí reconocidos o en los protocolos adicionales cuenten internamente con un recurso judicial efectivo (art. 13). Asimismo confiere una protección internacional. Así, tanto los Estados como especialmente los individuos en los países parte del CEDH pueden presentar demandas por violación de derechos del convenio una vez agotada la vía judicial previa en los Estados. En nuestro caso, se trataría de demandas por violación del artículo 10 CEDH que reconozca la libertad de expresión. Entre los órganos del CdE, el Comité de Ministros es su órgano principal de naturaleza política con competencias generales pudiendo dictar recomendaciones como la Recomendación Rec (2002) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos oficiales, de 21 de febrero de 2002 que fue la antesala de la elaboración del posterior Convenio Núm. 205 del CdE sobre el Acceso a los Documentos Públicos adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008.

También la Asamblea Parlamentaria puede adoptar resoluciones. De carácter subsidiario, el Comisario para los Derechos Humanos puede incluir en su mandato temas relativos a la libertad de expresión y, por tanto, al acceso a la información pública.

Aunque ahora con menor actividad, también cabe destacar el Grupo de Especialistas sobre el Acceso a la Información Oficial, órgano de expertos a quien se le dio un mandato específico en 1997 para la elaboración de un instrumento jurídico que incorpora estándares básicos sobre el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información en manos de las autoridades públicas. Consecuencia del mismo fue tanto la Recomendación de 2002 cuanto el Convenio Núm. 205 mencionados. Este grupo realizó informes entre los años 1998 y 2007<sup>68</sup>

<sup>66</sup> La cita es de la sentencia Suecia/Comisión, C 64/05 P, Rec. p. I 11389, § 66, que es la cita de referencia respecto de los límites al acceso.

<sup>67</sup> Así, se da «en relación con la regulación anterior al Reglamento Núm. 1049/2001, las sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión, C174/98 P y C189/98 P, Rec. p. II, apartado 27, y Consejo/Hautala, antes citada, apartados 24 y 25, así como, por lo que respecta al Reglamento Núm. 1049/2001, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C266/05 P, Rec. p. I1233, apartado 63).» A éstas cabe añadir, entre otras, la STG de 22 de marzo de 2011 asunto T233/09, caso Access Info Europe y la STJUE de 3 de julio de 2014, asunto C350/12 P caso Sophie in 't Veld.

<sup>68</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DHSAC\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DHSAC_en.asp)

## 2.2. Unión Europea

### Recordatorio de las instituciones y normas básicas

En el ámbito de la Unión Europea (UE), todas las instituciones y órganos pueden ser objeto de solicitudes de información y obligaciones de transparencia. Asimismo, por cuanto a su actividad tanto la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden generar resoluciones y declaraciones y otros instrumentos no normativos pero de interés. Así, por ejemplo, las comunicaciones de la Comisión que en su caso son libros verdes o blancos preparativos de la adopción de una normativa. También los códigos de conducta y autorregulación vinculada en ocasiones con la transparencia. Las normas de la Unión Europea pueden ser los tratados constitutivos, que son tratados internacionales firmados por los Estados y el llamado Derecho derivado de las instituciones creadas por tales tratados. Este Derecho derivado básicamente se constituye por reglamentos<sup>69</sup>, directivas<sup>70</sup> y decisiones<sup>71</sup> que son aprobados por lo general en un procedimiento iniciado por la Comisión y con la decisión conjunta del Consejo y el Parlamento.

Los antiguos Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia hoy día son el TJUE y el Tribunal General. Ambos pueden conocer asuntos relacionados directa o indirectamente con el derecho de acceso a la información pública, como en muchas ocasiones lo han hecho. Su actuación respecto del derecho de acceso a la información pública ha sido expuesta.

### El Defensor del Pueblo Europeo

El Defensor del Pueblo Europeo<sup>72</sup> tiene una importante actividad respecto del acceso a la información pública al interior de la Unión Europea (no para los Estados miembros), el cual es objeto de análisis en sus informes anuales<sup>73</sup>. Puede practicar investigaciones de oficio al respecto y dictaminar sobre las reclamaciones sobre este derecho. El Reglamento 1049/2001 le atribuye expresas facultades: el solicitante a quien deniegan información podrá reclamar ante el Defensor del Pueblo (art. 8. 1º), u optar por el recurso judicial. Lo mismo sucede para el caso de ausencia de respuesta (art. 8. 3º). Un 20% de su actividad se centra en este derecho. Al inicio de su actividad marcó algunas pautas para el futuro:

- Las instituciones deben guardar un registro de documentos<sup>74</sup>.
- El Consejo debe llevar un calendario de las reuniones de sus cuerpos preparatorios<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> El reglamento pese a su nombre no es inferior a leyes. Es una norma de alcance general, plena y directamente obligatoria para todo los Estados miembros y sus ciudadanos, sin necesidad de un acto de transposición interna.

<sup>70</sup> Las directivas obligan al resultado y cumplimiento de los objetivos, pero no a los medios utilizados por cada Estado miembro. Así, son vinculantes pero requieren un acto de transposición por cada Estado miembro en su sistema de fuentes propio. En ocasiones pueden tener efecto directo si el Estado miembro no ha hecho la transposición o no la ha hecho correctamente.

<sup>71</sup> Las decisiones son actos legislativos obligatorios que pueden tener un ámbito de aplicación general, como sucede en el caso de la política exterior y de seguridad común.

<sup>72</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/home/es/default.htm>

<sup>73</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

<sup>74</sup> Queja Núm. 633/97.

<sup>75</sup> Queja Núm. 1054/1996.

- El Consejo debe llevar una lista actualizada sobre las decisiones adoptadas haciéndolas accesibles al público<sup>76</sup>.
- En el ámbito de las «reglas de autor»<sup>77</sup>, si la autoría es conjunta de cualquier institución u órgano, la documentación entra en el ámbito del derecho de acceso sin las peculiares limitaciones<sup>78</sup>.
- La privacidad no se puede aplicar para permitir a una institución mantener en secreto el nombre de personas en conexión con negocios públicos<sup>79</sup>.
- La excepción de «investigación» y otras, sólo deben aplicarse para los documentos creados específicamente con la finalidad de una investigación, en analogía con la excepción de «proceso judicial»<sup>80</sup>.
- La excepción de «reiteración de solicitud de acceso» no se puede aplicar para solicitudes, de la misma persona, pero de documentos diferentes<sup>81</sup>.
- La excepción de «documentos muy largos» no se puede aplicar respecto de un gran número de documentos<sup>82</sup>.

Especialmente al inicio del reconocimiento del acceso a la información pública el Defensor tuvo que insistir en que este derecho no puede ceder automáticamente ante la protección de datos. Como en el apartado correspondiente al límite al acceso a la información pública por privacidad y protección de datos se expone (*infra* 4.6), el Defensor adoptó un importante papel frente a una visión desmedida de la protección de datos. De igual modo, estimulaba que se creara una normativa que entonces no existía.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos<sup>83</sup> es una institución independiente que se creó en 2001 para garantizar que las instituciones y organismos de la UE respeten el derecho de las personas a la intimidad en el tratamiento de sus datos personales. Al igual que el ombudsman, tiene importancia al respecto de la propia Unión Europea y al tratamiento de datos de sus instituciones u organismos. Dado que la información pública solicitada suele contener datos personales, es fácil su responsabilidad en esta materia.

La figura queda vinculada al acceso a la información pública por cuanto se dé el conflicto entre el acceso a la información pública en poder de la Unión Europea y la privacidad y protección de datos. En virtud de su norma, Reglamento (CE) n° 45/2001, tiene funciones de comprobación del manejo de datos, analizar riesgos específicos, mantener un registro de tratamientos de datos, conocer e investigar las denuncias presentadas por las personas cuyos datos se tratan. Puede hacer las investigaciones y las inspecciones por propia iniciativa, o

**Supervisor Europeo  
de Protección de  
Datos**

<sup>76</sup> Queja Núm. 1055/1996.

<sup>77</sup> Supuestos de acceso a documentos de terceros en poder de las instituciones comunitarias.

<sup>78</sup> Queja Núm. 1056/2000.

<sup>79</sup> Informe Especial de 23 de noviembre de 2000, a partir de la queja Núm. 713/98, también Resolución de 11 de diciembre de 2001 sobre este informe.

<sup>80</sup> Quejas Núm. 271/2000 y Núm. 277/2000.

<sup>81</sup> Quejas Núm. 1053/1996, Núm. 1087/1996 y Núm. 634/1998.

<sup>82</sup> Quejas Núm. 1053/1996, Núm. 1087/1996 y Núm. 634/1998.

<sup>83</sup> <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=es>

sobre la base de una denuncia. Asimismo tiene un importante poder de asesoría y consultas prelegislativas para todos los asuntos relacionados con el tratamiento de datos personales. De igual modo coopera con las autoridades nacionales de protección de datos y con el Grupo del artículo 29 en el que las mismas cooperan.

En materia de acceso a la información destaca su importante estudio monográfico del conflicto de este derecho con la protección de datos de 2005<sup>84</sup> y su análisis posterior a la sentencia de 2011 del caso Bavarian Lager<sup>85</sup>, que se comenta *infra* 4.6.

### 2.3. El representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con orígenes en 1975, integra a los países de Europa, y también de Asia Central y América del Norte (Canadá y Estados Unidos), 57 estados. En el ámbito de la Organización para la Seguridad y Cooperación para Europa (OSCE) cabe destacar la importante actuación conjunta del representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación<sup>86</sup> con relatores especiales de Naciones Unidas y OEA (*supra* internacional 1.3). Estas declaraciones obviamente no tienen carácter normativo, pero han sido mencionadas en las resoluciones básicas del reconocimiento internacional y europeo del derecho, al tiempo de haber sido muy importantes en la evolución de dicho reconocimiento. La Oficina del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación en ocasiones hace comentarios respecto de la legislación o actuación de países respecto del acceso a la información pública.

## 3. LA VINCULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

### 3.1. Control democrático y participación

**Las barreras a la información pública impiden el control democrático**

Como se ha hecho referencia en los estudios del ámbito internacional y regional iberoamericano, la conexión de la transparencia y el acceso a la información pública con la democracia y la participación es evidente.

De una parte, como integrante de la libertad de expresión, se vincula a la dimensión social de este derecho que es garantía esencial de la democracia. En la STHED Társaság a Szabadságjogokért contra

<sup>84</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos, *Public access to documents and data protection*, Background Paper Series, Núm. 1, julio de 2005, <https://goo.gl/NJxqJf>

<sup>85</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos, *Public access to documents containing personal data after the «Bavarian Lager» ruling*, de 24 de marzo de 2011. Se puede acceder al documento en <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS/Publications/Papers>

<sup>86</sup> <http://www.osce.org/fom>

Hungría, de 14 de julio de 2009 se habla de «poder de censura de un monopolio de la información» y la necesaria «eliminación de los obstáculos al ejercicio de las funciones de prensa» respecto de los que cabe un control y escrutinio más estrecho (§ 36) y que las barreras al acceso a la información pública «pueden desalentar a los que trabajan en los medios de comunicación o campos relacionados de perseguir estos asuntos» impidiéndoles su posibilidad de ser «perros guardianes públicos» («*public watchdogs*») (§ 38)<sup>87</sup>.

Ya en el ámbito de la Unión Europea, cabe reproducir las palabras del Abogado General Tesouro del TJUE en sus conocidas conclusiones al caso Holanda contra Consejo respecto del doble vínculo control-participación de la transparencia y la apertura<sup>88</sup>:

«la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente conectada con la naturaleza democrática de las instituciones y tiende a asegurar un mejor conocimiento sobre sus actos y medidas por parte de los ciudadanos, incluso antes de que sean adoptadas. Sólo donde hay una apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y la Administración pública en general, es posible para los ciudadanos hacer una eficaz y eficiente supervisión, ya en el nivel de la opinión pública, de las operaciones de organización del gobierno, así como los modelos genuinos de participación organizativa relativos a la relación Administración-administrado.»

Y como se ha adelantado, es bien habitual en la jurisprudencia de los últimos años de los tribunales de la Unión Europea subrayar esta conexión para fundamentar la necesidad de una transparencia máxima con las mínimas restricciones al acceso a la información pública. Así:

«el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas, y [...] las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto»<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> 38. El Tribunal de Justicia considera que los obstáculos creados con el fin de dificultar el acceso a la información de interés público pueden desalentar a los que trabajan en los medios de comunicación o campos relacionados de perseguir estos asuntos. Como resultado, es posible que ya no será capaz de desempeñar su papel vital como «perros guardianes públicos» y su capacidad para proporcionar información precisa y fiable puede verse afectado negativamente (ver, *mutatis mutandis*, *Goodwin v. El Reino Unido*, sentencia de 27 de marzo de 1996, Reports 1996-II, p. 500, § 39).

<sup>88</sup> Caso C-58/94, Conclusiones de 28 de noviembre de 1995 y Sentencia del Tribunal de Justicia –de 30 de abril de 1996, reproducción del apartado 14 de las conclusiones.

<sup>89</sup> Así en la STJUE de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C64/05 (§66). Y el mismo párrafo continúa haciendo referencias a esta afirmación en casos anteriores: «(véanse en este sentido, en relación con la regulación anterior al Reglamento Núm. 1049/2001, las sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión, C174/98 P y C189/98 P, Rec. p. I1, § 27, y Consejo/Hautala, antes citada, § 24 y 25, así como, por lo que respecta al Reglamento Núm. 1049/2001, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C266/05 P, Rec. p. I-1233, § 63)».

**El TJUE subraya la conexión de la transparencia con la naturaleza democrática del poder**



O, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal de Primera instancia de 7 de febrero de 2002 T-211/00, de 7 de febrero de 2002 se afirma que:

«el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales».

### 3.2. El derecho a la buena Administración

#### El derecho a la buena Administración

El artículo 41 de la Carta DFUE recoge el «derecho a una buena administración» y detalla diversos de sus variados contenidos. Entre ellos «b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial». Además, estos contenidos vienen también reconocidos en documentos no normativos como los Códigos de buena conducta administrativa que hay en las instituciones y diversos órganos de la Unión Europea<sup>90</sup>. También en el marco del CdE, cabe tener en cuenta su recomendación al respecto de 2007<sup>91</sup>.

#### Deficiencias en el acceso a la información pueden llevar a reconocer una mala Administración

Por lo que ahora interesa cabe señalar que en razón de tales códigos y recomendaciones, así como por la referencia al acceso al expediente, la transparencia y el acceso a la información pública, además de ser un derecho fundamental autónomo, vienen a formar parte del contenido (algo difuso) del derecho a la buena administración. No obstante, para proteger el acceso a la información pública no es necesario acudir a este derecho, ya que se cuenta con una protección jurídica concreta y autónoma. Del lado opuesto, las barreras o deficiencias en el cumplimiento de obligaciones de acceso y de transparencia, unidas a otras afectaciones de la buena Administración, sí que podrán llevar a considerar que se ha dado mala Administración contraria al artículo 41.

### 3.3. El acceso a la información y derecho al medio ambiente

#### El pionero Convenio de Aarhus para Europa

El medio ambiente ha sido el ámbito privilegiado y pionero en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública (*supra* internacional 3.1). Y, como se señaló, en el marco de la ONU para Europa<sup>92</sup> se elaboró la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia

<sup>90</sup> Por ejemplo, el de la Comisión, [http://ec.europa.eu/transparency/code/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/transparency/code/index_es.htm)

<sup>91</sup> Recomendación CM/REC (2007) 7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre buena administración.

[http://www.coe.int/t/ngo/Source/CMRec2007\\_14\\_spanish.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/CMRec2007_14_spanish.pdf)

<sup>92</sup> Comisión Regional para Europa de las Naciones Unidas

en los asuntos ambientales (el Convenio de Aarhus)<sup>93</sup>. Esta conven-  
ción entró en vigor el 30 de octubre de 2001. En marzo de 2014 ha-  
bía sido firmado por 47 estados y la Unión Europea, todos de Europa  
y Asia Central. La misma contiene muchas previsiones para el acceso  
a la información pública y la participación en este ámbito.

De otra parte, y en el marco de sus competencias, cabe destacar la  
Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26  
de mayo de 2003. Los objetivos de la misma (art. 1) son, precisamen-  
te garantizar el «derecho de acceso a la información medioambiental»  
y que «la información medioambiental se difunda»<sup>94</sup>. Esta Directiva  
ha sido transpuesta por todos los Estados miembros a su derecho  
interno.

No es en modo alguno extraño que se acuda al derecho de acceso  
a la información pública con finalidades medioambientales y así lo  
demuestra el hecho de que en algunos de los supuestos del TEDH  
se requería información medioambiental, y en muchas ocasiones en  
la Unión Europea. Las organizaciones con finalidades de protección  
ambiental fácilmente pueden gozar de la especial intensidad con que  
se protege la libertad de información por el TEDH.

**La normativa  
de acceso a la  
información  
medioambiental que  
impone la Unión  
Europea a los Estados**

### 3.4. Acceso y privacidad, y protección de datos

El derecho de protección de datos personales reconocido por el artículo  
8 de la Carta DFUE, que incluye expresamente como elemento esen-  
cial de la protección de datos que «Toda persona tiene derecho a ac-  
ceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación» (art.  
8. 2 CEDH).

Y, como expresión de este derecho instrumental a la protección  
de datos, la Directiva 95/46/CE<sup>95</sup> reconoce en su artículo 12 el «De-  
recho de acceso». Este derecho, aunque con posibles limitaciones,  
podrá ejercerse ante los poderes públicos para solicitar la información  
que tengan sobre el solicitante. Pues bien, en ejercicio de este dere-  
cho, los poderes públicos habrán de confirmar:

**El derecho de acceso  
de protección de  
datos y el derecho  
de acceso a la  
información pública**

«la existencia o inexistencia del tratamiento de datos que le conciernen,  
así como información por lo menos de los fines de dichos tratamientos,

<sup>93</sup> La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial «Medio Ambien-  
te para Europa» celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

<sup>94</sup> Los objetivos de la presente Directiva son:

a) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre  
en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer  
las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del  
mismo, y

b) garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se  
ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión  
y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha in-  
formación. Para este fin, deberá fomentarse, en particular, el uso de la tecnología de  
telecomunicación y/o electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma.

<sup>95</sup> Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de oc-  
tubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al  
tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

las categorías de datos a que se referan, la comunicación de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos.»

Asimismo, respecto de las decisiones automatizadas (en nuestro caso de la Administración) se tiene derecho a conocer la «lógica utilizada en los tratamientos automatizados de los datos referidos al interesado» (art. 12).

Esta Directiva 95/46/CE ha sido transpuesta por todos los Estados miembros en su normativa propia. Para las instituciones y órganos de la Unión Europea, cabe tener en cuenta el Reglamento 45/2001 que regula el derecho de acceso de protección de datos en su artículo 13<sup>96</sup>.

Como ya se dijo para el ámbito internacional e iberoamericano, este derecho a acceder a información pública en el caso de tratamiento de datos en poder de las Administraciones tiene una lógica diferente al derecho de acceso a la información pública, lo cual se evidencia respecto de toda su estructura (sujetos, objeto, límites, garantías, etc.).

El artículo 8 CEDH garantiza la vida privada y familiar. En diversos casos el acceso a la información pública se fundamentó por el TEDH en razón de este precepto y no por la libertad de expresión del artículo 10 CEDH. Se trataba de supuestos en los que la información solicitada afectaba directamente a los solicitantes por diversos motivos (conocer orígenes, riesgos de salud o medioambientales, etc.). Además, estas sentencias eran previas a la evolución registrada en la jurisprudencia desde 2009 reconociendo el acceso a la información pública en la libertad de expresión.

La STEDH *Gaskin v. Reino Unido*, de 7 de julio de 1989 trataba el acceso por una persona a su expediente en poder de los servicios de asistencia social. En razón del artículo 8 CEDH se le reconoció el acceso a la información pública para conocer su infancia y desarrollo, si bien ponderándose con la confidencialidad de terceros. Se afirmó la necesidad de una autoridad independiente para hacer esta ponderación y por no haberse hecho se entendió que hubo violación (en especial, Núm. 49).

La STEDH *Guerra y otros v. Italia*, de 19 de febrero de 1998, se trataba del acceso por los vecinos de una industria contaminante a la difusión por la Administración de información en materia medioambiental, tanto por los riesgos como por un posible accidente. De nuevo se vinculó la cuestión con el artículo 8 CEDH de la vida privada que era el que se aplica en cuestiones medioambientales, y por ello las autoridades italianas tuvieron la obligación de dar la información para conocer los riesgos. Cabe señalar, además, que el Estado italiano tenía que generar dicha información.

La STEDH *McGinley y Egan v. Reino Unido*, de 9 de junio 1998 sobre la base de debido proceso (art. 6) y vida privada (art. 8) se solicitaba acceso sobre la posible radiación durante las pruebas

<sup>96</sup> Reglamento núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

nucleares en las Islas de la Navidad. Se reconoció el acceso a dicha información, si bien los solicitantes no habían utilizado el proceso que existía al efecto. Un supuesto bastante similar fue la STEDH Roche v. Reino Unido, de 19 octubre de 2005.

Así pues, la línea era bastante evidente en no ubicar el acceso a la información pública en el artículo 10 y reconocer un acceso a la información pública vinculado a la vida privada y familiar.

### 3.5. El derecho al «open data»

Una de las fuerzas que convergen a favor de la información pública en el marco europeo, y quizá una de las más importantes es la información pública como materia prima y valor económico fundamental. Así, desde el *Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información* de 1998<sup>97</sup> se inició un proceso que culminó con la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público, recientemente modificada por la Directiva 2013/37/UE, de 26 de junio de 2013.

Esencialmente la regulación pretende el cumplimiento de unos principios: disponibilidad, transmisión de la información en un plazo breve en todo formato preexistente (preferentemente, electrónico), sin que exista obligación de crear o adaptar documentos ya existentes. Tarifación por el coste real del servicio. No discriminación entre los distintos reutilizadores de la información. Transparencia, como fijación de antemano y con publicación de la tarifa y del resto de condiciones prohibición de acuerdos. Con la Directiva de 2013, se da una obligación inequívoca para las Administraciones y organismos del sector público de autorizar por defecto la reutilización de los documentos, con la excepción de aquellos cuyo acceso esté restringido o excluido en virtud del ordenamiento jurídico nacional, o de los que se sometan a las excepciones contempladas en la Directiva. Así pues, con el reenvío a las excepciones pertinentes, parece que se van conformando las primeras pautas para reconocer un derecho a la reutilización de la información pública

La Directiva 2013/37/UE ha mejorado la regulación de los formatos a utilizar para la puesta a disposición de la información del sector público promoviendo, siempre que sea posible y adecuado, ofrecerlos en formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos. Esta Directiva europea genera la obligación por defecto de dispensar información pública cuando se solicita. Y en la versión de 2013 se postula que se libere la información en formato electrónico que pueda ser «legible por máquinas».

Pese a la importancia del «open data», su conexión con la transparencia es bien escasa; lejos de cualquier lógica de transparencia democrática, la información pública es sólo «materia prima» que se ha de liberar para que el sector privado pueda adquirirla a precio razonable

**De la reutilización a un derecho al «open data»**

**La reutilización sólo está escasamente relacionada con las finalidades de la transparencia**

<sup>97</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, 1998.

y generar nuevas oportunidades de negocio<sup>98</sup>. La reutilización es más negocio que democracia, sin perjuicio de que los datos abiertos reutilizables puedan servir a dar mejor información sobre el funcionamiento y los gastos del poder público. En cualquier caso, hoy día la reutilización se redefine bajo el paraguas del «Open government», en tanto en cuanto éste incluye el llamado «Open data» o los datos abiertos. Las políticas de apertura de datos quedan en el marco de políticas de participación y transparencia y bien es cierto que en algunos casos la reutilización de algunos datos abiertos (presupuestarios, acciones de gobierno, estadísticas, etc.) sirven para dar una mejor y más clara información de la acción pública.

### 3.6. Derecho a la verdad

La STEDH en el caso *El-Masri c. Macedonia*, de 13 de diciembre de 2012 dictada por la Gran Sala supuso el reconocimiento del derecho a la verdad en el marco del CEDH. Se trataba de la investigación para conocer la realidad del programa secreto de detenciones ilegales de Estados Unidos en connivencia de varios Estados europeos para combatir el terrorismo internacional tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. El TEDH habla del «derecho a saber qué fue lo que pasó» de la «sociedad en general»:

«la gran importancia [...] no sólo para el recurrente y su familia sino también para las otras víctimas de crímenes similares y para la sociedad en general, que también tienen derecho a saber qué fue lo que pasó. [...] y añáde que] algunos Estados implicados no han ayudado mucho para que la verdad saliera a la luz. Al contrario, con frecuencia se ha recurrido al concepto de ‘Secreto de Estado’ para obstaculizar esa tarea (...) Así lo ha hecho el gobierno de los Estados Unidos en el marco de la demanda presentada por el recurrente ante los tribunales americanos (...). El *Informe Marty* ha concluido que el curso de los acontecimientos también ha llevado al Gobierno de Macedonia a ocultar la verdad» (§ 191).

Sumándose a la línea internacional e iberoamericana, el TEDH considera que cuando se trata de denuncias de graves violaciones de los derechos humanos es necesario que las autoridades eviten cualquier apariencia de complicidad o de tolerancia con actos ilícitos (§ 192), pues la sociedad tiene derecho a comprobar que la investigación verdaderamente buscaba la existencia de responsabilidades. Por ello se estima que la investigación no buscó esclarecer la verdad (§ 193). Se puede considerar que el derecho a la verdad es para el TEDH el derecho a que se lleve a cabo una investigación efectiva para saber qué pasó con los detenidos o desaparecidos. El TEDH no afirmó que estuviera afectada la libertad de expresión (§ 264). No está muy claro en la sentencia qué derecho o derechos fundamentan

<sup>98</sup> Así por ejemplo, se observa en el preámbulo de la Directiva: Considerando 7º: «La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos.»

este nuevo derecho, sino que viene a ser una interpretación integrada de los artículos 3 (prohibición de la tortura), 5 (libertad personal) y del artículo 13 (garantías efectivas de los derechos).

#### 4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Al momento de sistematizar los diversos instrumentos que reconocen y determinan el derecho de acceso a la información pública en el ámbito europeo, es especialmente necesario determinar su origen y naturaleza. Hay que hacer esta especial referencia porque, como se ha insistido par en el caso de la Unión Europea, la normativa y jurisprudencia que reconoce el acceso se proyecta esencialmente sólo para sus instituciones y órganos, y no para los Estados miembros como regla general. En el caso del CdE hay que distinguir la jurisprudencia que interpreta el CEDH, que sí que se proyecta directa o indirectamente al interior de los Estados; a diferencia de las declaraciones y recomendaciones que sólo tienen efectos indirectos en los Estados según las quieran seguir. Cuestión diferente es el Convenio Núm. 205 de 2008 que, obviamente, obliga a los (no muchos) Estados que lo han ratificado. Para quienes no lo han ratificado constituye simplemente un referente.

##### 4.1. Obligados y ámbito de la información

El ámbito de los sujetos obligados es bien amplio en la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE. La misma (I) señala que por «Autoridades públicas» se entenderá: i. Gobierno y administración a nivel nacional, regional o local; ii. Personas físicas o jurídicas en la medida en que realizan públicos o ejerzan funciones de autoridad administrativa y según lo dispuesto por la ley nacional.» Y el acceso es (II. 1) «a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. Sin embargo, los Estados miembros deberían examinar, a la luz de su legislación y la práctica nacionales, en qué medida los principios de esta recomendación se podrían aplicar a la información en poder de los órganos legislativos y las autoridades judiciales.»

##### Sujetos obligados

En esta misma línea y por cuanto a los sujetos obligados, el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 es generoso en sus conceptos amplios de información en poder de las autoridades públicas cuando ejerzan una «autoridad administrativa», «desarrollen funciones públicas» u «operen con fondos públicos. Se contempla también la posibilidad de las partes de incluir a parlamentos, jueces y privados con funciones públicas (art. 1. 2. a)»<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> «Autoridades públicas» significa:

1) El gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; 3) las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

ii) Cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario

En el ámbito de la Unión Europea, según se ha expuesto, la normativa inicial que reconocía el derecho lo limitaba a las instituciones de la Unión Europea, si bien se fue extendiendo a los distintos órganos, primero adoptando normativas internas. Así, ya a finales de 1997 catorce instituciones y órganos<sup>100</sup> adoptaron o acordaron que lo harían. El artículo 15.3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea) amplió el ámbito a todo órgano o institución de la Unión Europea, con previsiones especiales para el ámbito judicial, parlamentario y de algunos órganos específicos<sup>101</sup>. Asimismo, desde el inicio de la regulación el acceso se proyectó para los antiguos segundo y tercer pilar de la Unión Europea objeto de control (política exterior y de seguridad y justicia e interior). Así, por ejemplo, desde los casos *Svenska*, *Hautala*, y *Mattila*<sup>102</sup>. De igual modo, cabe tener en cuenta la «regla del autor» que en principio permite excluir el acceso a documentos que proceden de terceros. Ahora bien, como esto es una restricción del derecho ha de interpretarse restrictivamente. Así, por ejemplo, no se permitió acudir a esta regla para los órganos técnicos que auxilian a la Comisión en la llamada «comitología», de modo que sí quedaban sujetos al derecho de acceso<sup>103</sup>.

**Concepto amplio de información pública, no restringida al acceso al documento**

También se ha generalizado un concepto bien amplio de información pública, no restringida al acceso al documento. Así, la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE define «Documentos oficiales» como «toda la información registrada en cualquier forma, elaborada o recibida y el poder de las autoridades públicas y vinculadas a cualquier función pública o administrativa, con la excepción de los documentos en preparación» (I). En la misma

General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de «autoridades públicas» también incluye a una o más de las siguientes:

1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia.

<sup>100</sup> Parlamento, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y social, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones, Instituto Monetario Europeo, Agencia Europea del Medio Ambiente, Fundación Europea para la Formación, CEDEFOP, Agencia Europea de Evaluación Farmacéutica, Oficina para la Armonización del Mercado Interno, Centro de Traducciones, Centro Europeo de Seguimiento de la Drogadicción, Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de Vida y Trabajo.

<sup>101</sup> «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas. El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo».

<sup>102</sup> Así, por ejemplo, en la STJUE caso Consejo / Hautala y otros, C-353/99 P sentencia de 6 de diciembre de 2001 y en el TPI, caso *Svenska Journalistförbundet/Consejo de la Unión* (T-174/95), Tribunal de Primera Instancia, de 17 de junio de 1998 o en el caso *Mattila/Consejo y Comisión*, (T-204/99), sentencia de 12 de junio de 2001

<sup>103</sup> Así, desde sentencias TPI como la de 19 de julio de 1999, asunto T-188/97, *Rothmans International BV* contra Comisión; y de 10 de octubre de 2001, asunto T-111/00, *British American Tobacco International (Investments) Ltd* contra Comisión.

línea, el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 maneja una definición amplia de información (art. 1. 2. b)<sup>104</sup>.

El artículo 15.3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea expresó que se «tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte».

El Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea reconoce el derecho de acceso «a todos los documentos<sup>105</sup> que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.» Lo cual implica la inclusión de los documentos de los que no son autores las instituciones sino que los han recibido. En este punto, se reconoce un derecho de veto de los Estados para que no se hagan públicos los documentos en poder de las instituciones de los que ellos son autores<sup>106</sup>. La cuestión ha requerido de no pocas interpretaciones de los tribunales en un sentido bastante favorable al acceso en los casos de documentación interna y preparatoria, propia de los procesos decisionales.

La Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE contempla el acceso parcial (VII. 2)<sup>107</sup>, al igual que el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008, salvo que pierda sentido la información a la que se accede (art. 6. 2º)<sup>108</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea donde se reconoce del derecho de acceso al «documento» (no a la «información») el acceso parcial tuvo origen jurisprudencial. La reiterada aplicación del principio de proporcionalidad que llevó a mutar el alcance del derecho de acceso a la documentación. Así, se afirmó que «el principio de proporcionalidad obliga asimismo al Consejo a considerar el acceso parcial a un documento»<sup>109</sup>, por lo que pasó a ser el derecho de acceder a infor-

**Acceso parcial a la información y proporcionalidad**

<sup>104</sup> b) «documentos públicos» significa toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas.

<sup>105</sup> Se define «documento» como «a) «documento», todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución» (Art. 3 a).

<sup>106</sup> Así, el art. 4. 5º dispone que «Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado». Ello es así de conformidad a la Declaración Núm. 35 aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam que prevé que un Estado miembro podrá solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo.

<sup>107</sup> «2. Si una limitación se aplica a parte de la información en un documento oficial, la autoridad pública, sin embargo, debe conceder acceso al resto de la información que contiene. Cualquier omisión deben indicarse claramente. Sin embargo, si la versión parcial del documento es engañosa o carente de sentido, dicho acceso puede ser denegado.»

<sup>108</sup> «Artículo 6 - Formas de acceder a los documentos públicos [...] 2) Si una limitación se aplica a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe, sin embargo, conceder el acceso al resto de la información que contiene [el documento oficial]. Cualquier omisión debe ser indicada claramente. Sin embargo, si la versión parcial del documento es engañosa o carece de sentido, o si supone una carga manifiestamente irrazonable que la autoridad entregue el resto del documento, tal acceso puede ser rechazado.»

<sup>109</sup> Al respecto, entre otras, ver las sentencias del caso Consejo / Hautala y otros,



mación. El acceso parcial se expresó ya en el Reglamento 1049/2001: «En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán» (Art. 4. 6º).

**Si la Administración dice que no se tiene información, ha de ser creíble**

En la STEDH Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, de 25 de septiembre de 2013, tras una orden del Comisionado de Información que obligaba al gobierno a dar la información, éste comunicó a la demandante que no poseía esa información. Al respecto, el TEDH entiende que «no es convincente»<sup>110</sup> (§ 25) y que mostraba real «arbitrariedad» (§ 26).

#### 4.2. Obligaciones de actividad y el principio de máxima transparencia

**Principio de máximo reconocimiento**

La sentencia del Tribunal General de la Unión Europea del caso Info Europe/Consejo, T-233/09, 22 de marzo de 2011 afirma el principio de máximo acceso posible:

«Por consiguiente, la consagración del acceso más completo posible del público implica el derecho de éste a que se divulgue todo el contenido de los documentos solicitados, derecho que sólo puede limitarse por la aplicación estricta de las excepciones previstas en el Reglamento Núm. 1049/2001» (§ 56).

Así mismo se ha afirmado que «la comodidad de la Administración no debe prevalecer sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a un acceso, lo más amplio posible, a los documentos, a menos que dicho derecho ocasione cargas excesivas»<sup>111</sup>.

**La obligación general de no poner barreras al acceso a la información pública**

Sobre la base de la libertad de expresión, la STEDH Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría, de 14 de julio de 2009 afirma que las obligaciones del Estado en materia de libertad de prensa incluyen la eliminación de los obstáculos al ejercicio de las funciones de prensa donde, en asuntos de interés público, existen tales barreras únicamente a causa de un monopolio de la información en poder de las autoridades, «el Estado tenía la obligación de no impedir el flujo de la información solicitada por la demandante» (§ 36). Tales las barreras al acceso a la información pública son equiparables a la «censura» y sometibles a un escrutinio severo de control (§ 36). Tales barreras «pueden desalentar a los que trabajan en los medios de comunicación o campos relacionados de perseguir estos asuntos» (§ 38) impidiéndoles su posibilidad de ser «perros guardianes públicos» («*public watchdogs*») limitando su capacidad de informar (§ 38). Por ello consideró la violación del artículo 10 CEDH.

C-353/99 P sentencia de 6 de diciembre de 2001 (§ 21 y ss.). Cabe remitir también a los citados casos *Kuijter*, *JT* y *Mattila*.

<sup>110</sup> Así lo considera «en vista de la naturaleza de esa información (el número de personas sometidas a la vigilancia electrónica por ese organismo en 2005) y la respuesta inicial de la agencia.»

<sup>111</sup> Consejo/Hautala, C-353/99 P, § 29 y 30; Hautala/Comisión, T-14/98, § 85 a 88; Scippaccola/Comisión, T-187/03.

El Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 reconoce la obligación estatal de la mano del mismo derecho, pues el derecho se corresponde con las obligaciones de tomar «las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio» (art. 2. 2º).

El TEDH afirma que la resistencia a cumplir la obligación de brindar el acceso a la información, especialmente si ya hay una resolución favorable de acceso que cumplir, es «arbitrariedad» lesiva de derechos fundamentales<sup>112</sup>.

La Recomendación del Consejo de Ministros del CdE Núm. 13, de 13 de julio de 2000, sobre política europea en materia de acceso a archivos. La misma ya partía de un principio de libre acceso, sometido a excepciones y demandaba la necesaria coordinación con las legislaciones nacionales en materia de acceso a la información y protección de datos. Y la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE afirmaba unas «Medidas complementarias» (X) especialmente en gestión y archivos.

El Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 contempla como «medidas complementarias» (art. 9) las relativas a la gestión, preservación y destrucción de documentos<sup>113</sup>.

La malograda Constitución europea garantizaba las sesiones públicas de Parlamento y Consejo (art. 50)<sup>114</sup>. Ello llegó al actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que en su artículo 15 dispone:

«1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.»

La Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE recoge como «Medidas complementarias» (X) que «Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para:

«i. informar al público sobre sus derechos de acceso a los documentos oficiales y la forma en que el derecho puede ser ejercido;

<sup>112</sup> Así, aunque se consideró lesionado el art. 6 CEDH, en la STEDH Kenedi v. Hungría, de 26 de agosto: «la reticencia obstinada de las autoridades del Estado demandado para cumplir con las órdenes de ejecución fue en desafío del derecho interno y equivale a la arbitrariedad» (§ 45), que vulnera el art. 10 CEDH y también lesiva del art. 6 CEDH, como se ha adelantado.

<sup>113</sup> «También tomarán las medidas apropiadas para: [...] c) gestionar sus documentos eficientemente de modo que sean fácilmente accesibles; y d) seguir los procedimientos claros y preestablecidos para la preservación y destrucción de sus documentos.»

<sup>114</sup> «1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.»

**La resistencia a cumplir la obligación de informar es arbitrariedad**

**Normas mínimas de gestión de archivos**

**Reuniones públicas abiertas**

**Obligación de promoción de la cultura de transparencia y de políticas de gobierno abierto**

- ii. asegurar que los funcionarios públicos están capacitados en sus deberes y obligaciones con respecto a la aplicación de este derecho;
- iii. asegurarse de que los solicitantes puedan ejercer su derecho.»

Esta línea se sigue en el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 prevé como «medidas complementarias» (art. 9) la información a los ciudadanos y las acciones de formación a la administración<sup>115</sup>.

**Obligación de  
publicidad activa  
escasamente  
reconocida**

La referencia a la publicidad activa es bastante escasa, especialmente en términos comparativos con la cada vez más avanzada de la información que obligatoriamente hay que poner a disposición, y exigen las normativas nacionales con gran precisión.

La Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE hace una escasa referencia a la información «hecha pública por iniciativa de las autoridades públicas» (XI) y el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 recoge una breve referencia a la publicidad activa (art. 10)<sup>116</sup>.

### 4.3. Titular del derecho y sujetos cualificados

**TEDH: los sujetos  
cualificados para  
el acceso protegido  
por la libertad de  
expresión**

De modo paralelo al Comité de Derechos Humanos de la ONU, e incluso con mayor intensidad, para el TEDH adquiere importancia para reconocer el derecho de acceso a la información pública que el sujeto sea cualificado. Si bien ya no es necesario reconocer que el derecho a buscar información corresponde sólo a los periodistas, sí que es importante el hecho de tratarse de asociaciones, historiadores en ámbitos sensibles, ONGs, etc. Este dato se toma en cuenta, y se les permite ser «perros guardianes públicos», de especial importancia para el control democrático. Así sucede en la STEDH Tárzáság a Szabad-ságjogokért contra Hungría, de 14 de julio de 2009 donde el demandante es una asociación, la Unión Húngara de Derechos Civiles y se afirma que la denegación de la información les impidiendo su posibilidad de ser «perros guardianes públicos» («*public watchdogs*») limitando su capacidad de informar (§ 38)<sup>117</sup>.

En la STEDH Kenedi v. Hungría, de 26 de agosto de 2009<sup>118</sup> se confirma esta dirección. Un historiador especializado en servicios se-

<sup>115</sup> «Las Partes informarán al público sobre su derecho de acceso a los documentos públicos y cómo puede ser ejercido ese derecho. También tomarán las medidas apropiadas para:

- a) formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones con respecto a la puesta en práctica de este derecho;
- b) proporcionar información sobre las materias o las actividades de las cuales son responsables».

<sup>116</sup> «Artículo 10. Los documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas. Por su propia iniciativa y cuando sea conveniente, las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general.»

<sup>117</sup> § 38: «ya no será capaz de desempeñar su papel vital como «perros guardianes públicos» y su capacidad para proporcionar información precisa y fiable puede verse afectada negativamente».

<sup>118</sup> Hay una versión previa de 26 de mayo <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92663>

cretos en los antiguos países comunistas solicitó información de unos documentos clasificados como secretos pero a los que no se había renovado dicha clasificación, contando además con un pronunciamiento judicial favorable. También en la STEDH *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, de 25 de septiembre de 2013<sup>119</sup>, reafirma que el acceso a la información pública es esencial para el control público para ONGs que hacen un papel similar a la prensa (§ 20)<sup>120</sup>, apoyándose en las anteriores sentencias de 2009. Y la necesaria cualidad del sujeto que solicita la información resulta un elemento básico para que se reconozca el derecho en la STEDH *Guseva v. Bulgaria* de 17 de febrero de 2015. Así se trataba de un miembro de la Sociedad Protectora de Animales y se recuerda que el derecho queda más vinculado a sujetos cualificados como periodistas y defensores de los derechos humanos (§ 37) o a una ONG «vinculada» a asuntos de interés público (§ 38).

Cabe señalar que ya desde el artículo 255 del Tratado de las Comunidades en su versión de 1997, el derecho no se reservaba a los ciudadanos de la Unión Europea, sino a cualquier persona física o jurídica residente<sup>121</sup>. En esta línea, a pesar de que el artículo 42 de la Carta DFUE lo conciba como un derecho de la ciudadanía, el Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea es claro, al reconocerse el derecho a todo ciudadano, residente y persona jurídica, incluso con la posibilidad de que lo ejerza cualquier persona, tan siquiera sita en territorio de la Unión siendo extracomunitario<sup>122</sup>.

**Los titulares del derecho en la Unión Europea**

#### 4.4. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública

En la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE se señala que «el solicitante de un documento oficial no debería estar obligado a dar razones para tener acceso al documento oficial» (V). Ello se reproduce en el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008, que dispone que el «solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones» para el acceso (art. 4. 1)<sup>123</sup>. Se añade, no obstante, que los Estados pueden permitir el anonimato, salvo que la «la identificación sea esencial para procesar la petición»<sup>124</sup>.

**No se exigen razones o interés legítimo**

<sup>119</sup> Hay versión inicial de 25 de junio de 2013 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

<sup>120</sup> Acude en este sentido a la STEDH *Animal Defenders Internacional v. el Reino Unido*, de 22 de abril 2013, § 103.

<sup>121</sup> Art. 255. 1º «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro».

<sup>122</sup> Artículo 2 Beneficiarios y ámbito de aplicación:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

2. Con arreglo a los mismos principios, condiciones y límites, las instituciones podrán conceder el acceso a los documentos a toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro.»

<sup>123</sup> «Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial.»

<sup>124</sup> «Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.»

**Obligación general del Estado de facilitar información**

**Procedimiento de acceso con garantías, sencillez y gratuidad**

Por su parte el artículo 6. 1º del Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea es claro: «El solicitante no estará obligado a justificar su solicitud.» El TJUE ya lo había afirmado desde 1998<sup>125</sup>.

Por cuanto al procedimiento de acceso, la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE indica que las formalidades para solicitar el acceso han de ser las «mínimas» (V. II) y la tramitación (VI) ha de ser «con prontitud». La Administración «no tiene la obligación de cumplir con la solicitud si se trata de un documento que no puede ser identificado», y en todo caso, para la denegación «debe dar las razones de la negativa.» Ello se proyecta con claridad en el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008, que prescribe que las formalidades para el ejercicio del derecho deben ser las esenciales (art. 4. 3º)<sup>126</sup>. Igualmente se debe asistir al solicitante (art. 5. 1º)<sup>127</sup> y tramitarse con «prontitud» (art. 5. 5º)<sup>128</sup>. Cualquier denegación debe ser motivada con derecho a exigir respuesta escrita (art. 5. 6º)<sup>129</sup>. Si el documento no lo tiene o no tiene autoridad la Administración a quien se haya solicitado, habrá de remitir al competente (art. 5. 2º)<sup>130</sup>.

En el Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea, el punto de partida es «el ejercicio más fácil posible de este derecho, y promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos» (art. 1). La solicitud es escrita, permitiéndose el formato electrónico. Se requiere la identificación del solicitante, sin que sea preciso justificar la solicitud (art. 6). Se establecen determinados plazos para la resolución (15 días laborables) (art. 7. 1º), ampliable a 15 más para el caso de documentos muy extensos o gran número de documentos (art. 7. 3º), considerándose el silencio de forma positiva (art. 7. 4º). Para estos supuestos se dispone que «En el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante» (art. 6. 3º). El Reglamento requiere que se haga la solicitud «de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate» (art. 6. 1º). Pero en caso de que la solicitud no lo sea, «la institución

<sup>125</sup> Así, sentencia del antiguo Tribunal de Primera Instancia caso Van der Wal de 19 de marzo de 1998 en el asunto T-83/1996, Gerar Van der Wal/ Comisión (§ 41) y el mismo tribunal en el caso Svenska Journalistförbundet/Consejo de la Unión (T-174/95), de 17 de junio de 1998 (§ 65-66).

<sup>126</sup> Art. 4. 3º: «Las formalidades para realizar peticiones deberán limitarse a lo esencial para poder procesar la petición.»

<sup>127</sup> «1) La autoridad pública ayudará al peticionario, tanto como razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado.»

<sup>128</sup> «4) Una petición de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que ha sido especificado de antemano.»

<sup>129</sup> «6) Una autoridad pública que rechaza el acceso total o parcial a un documento oficial deberá dar las razones de la denegación. El solicitante tiene el derecho a recibir sobre su petición una justificación escrita de la denegación de esa autoridad pública.»

<sup>130</sup> «2) Una petición para acceder a un documento oficial será atendida por cualquier autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado o si no está autorizada para tramitar esa petición, tendrá, cuando sea posible, que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente.»

pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos» (art. 6. 2º).

En el Reglamento Núm. 1049/2001 la novedad (tratándose del año 2001) se daba también por la integración de las solicitudes y acceso a los registros por medios electrónicos. Esta posibilidad, obviamente dota de gran eficacia y realidad a la posibilidad de ejercicio del derecho de acceso. El registro público es obligatorio, no así su acceso por medios electrónicos («se debería facilitar» según el art. 11. 1º y art. 12 «en la medida de lo posible»). Se insiste en facilitar por estos medios la información de los procesos legislativos (art. 12. 2º). El registro incluye una serie de información mínima, siempre sin perjudicar los intereses protegibles (art. 11. 2º). No obstante, se ha censurado que la exigencia de registro de toda documentación no es rotunda y permite *esconder* la existencia de algunos documentos (como en el caso de los documentos sensibles).

El Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 regula que si se accede al documento puede ser directamente, por copia y en el «formato que elija» salvo que sea irrazonable esta preferencia (art. 6. 1º)<sup>131</sup>. También se puede remitir a «fuentes alternativas fácilmente accesibles» (art. 6. 3º)<sup>132</sup>.

Por su parte, el Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea prescribe que si se concede el acceso, se reconocía lo que entonces era novedoso: la posibilidad de acceder a la documentación o a una copia según prefiera el accedente (art. 10. 1º). Se reconoce asimismo la posibilidad de acceder a documentos ya publicados, si bien se prevé la información sobre dónde obtener dicha documentación ya publicada (art. 7. 2º).

La Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE, sobre «Tarifas de acceso a los documentos oficiales» (VIII) recomendaba que la «Consulta de los documentos oficiales originales en los locales debe ser, en principio, de forma gratuita» (1º) y que si «Puede cobrarse una tarifa al solicitante una copia del documento oficial, que debe ser razonable y no superar los costes reales incurridos por la autoridad pública.» (2º). Por su parte, el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 dispone que será gratuito el acceso directo en las oficinas, sin perjuicio de costes de archivos y museos (art. 7). Se podrá cobrar por copias precios «razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega» (art. 7. 1º)<sup>133</sup>. «Las tarifas deberán estar publicadas» (art. 7. 2º)<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> «1) Cuando se concede el acceso a un documento oficial, el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable.»

<sup>132</sup> «3) La autoridad pública puede dar acceso a un documento oficial remitiendo al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles.»

<sup>133</sup> «1) La inspección de documentos públicos en las oficinas de la autoridad pública debe ser gratuita. Esto no impide que los Estados cobren por los servicios proporcionados por los archivos y los museos.»

<sup>134</sup> «2) Se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento oficial, siempre que sean razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas.»

**El acceso a la información pública**

**Procedimiento de acceso ha de ser gratuito o a precios razonables y que no disuadan**

El Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea, por cuanto al coste, el principio es el de no lucro para las instituciones y gratuidad en lo posible (art. 10. 1º)<sup>135</sup>.

#### 4.5. Los límites a los límites al derecho

##### Las restricciones en el CdE y el TEDH

El TEDH proyecta los límites de la libertad de expresión, incluso de la censura

Los límites en la Recomendación de 2002 y el Convenio de 2008

Los límites al derecho de acceso a la información pública en la Unión Europea. Los límites en el Reglamento UE 1049/2001

El TEDH, al reconocer el acceso a la información pública en el ámbito de la libertad de expresión de sujetos cualificados, somete los límites al acceso no sólo a las exigencias de los límites de los derechos, sino a un escrutinio severo que corresponde a esta libertad por su dimensión pública. Ello se aprecia en la STHED Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría, de 14 de julio de 2009, como consecuencia de considerar que la barrera de acceso a la información y se vincula la negación de la información a cierta «censura» (§ 36).

En la Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE sujeta a las limitaciones (IV) a los requisitos de que sean por la ley, necesarias en una sociedad democrática ser proporcionales al objetivo de proteger una lista de finalidades que se expresan. También se hace referencia a que ha de limitarse el tiempo de las posibles restricciones (IV. 3º). El Convenio Núm. 205 del CdE de 2008, por cuanto a los límites del derecho (art. 3) prescribe que han de ser «por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo» una lista de causas<sup>136</sup>. Se señala que en todo caso, un «interés público» puede prevalecer sobre estas causas a favor del acceso a la información pública<sup>137</sup>. Se prevé que se puedan ampliar excepciones respecto de comunicaciones con Jefe de Estado<sup>138</sup>.

Con el Reglamento 1049/2001 de la Unión Europea, se unificó el sistema de excepciones respecto de las normativas dispersas de las instituciones. Se percibe con claridad el principio restrictivo de todo límite o «excepción» al derecho, que preside la interpretación de las limitaciones. Las excepciones se dividen según los bienes a proteger

<sup>135</sup> Así, se dispone que la gratuidad hasta 20 páginas así como para el acceso electrónico. Se impone que los precios «no excederán el coste real de la realización y del envío de las copias».

<sup>136</sup> Tales finalidades son «a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; b) la seguridad pública; c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; d) las investigaciones disciplinarias; e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; f) la intimidad y otros intereses privados legítimos; g) los intereses económicos y comerciales; h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; j) el medio ambiente; o k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.»

<sup>137</sup> «2. El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si puede o probablemente pueda dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación.»

<sup>138</sup> Los Estados interesados, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, pueden declarar que las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones.

a lo largo del artículo 4<sup>139</sup> y perduran mientras se dé la justificación, hasta un máximo de 30 años (art. 4. 7º). Este plazo incluso puede ampliarse respecto de la protección de la intimidad, intereses comerciales y documentos sensibles. Precisamente, tales «documentos sensibles» constituyeron una novedad, criticada desde diversos sectores. Tales documentos se clasifican en tres niveles y van dirigidos a preservar, en particular, «la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares» (artículo 9. 1º), y sobre los mismos se incrementan sus garantías de opacidad<sup>140</sup>.

Ya que la jurisprudencia no ha reconocido la fundamentalidad del derecho de acceso a la información pública, es en su apreciación de los límites donde se aprecia que la protección dispensada por los tribunales de la Unión Europea ha sido como si el derecho de acceso fuera un derecho fundamental, pero sin comprometerse a afirmarlo. En muy numerosas ocasiones los tribunales de la Unión Europea han interpretado la admisibilidad de los límites del Reglamento 1049/2001<sup>141</sup>. Ya en 1997 se afirmó que los límites han de ser inter-

**Los límites del acceso en los tribunales de la Unión Europea**

<sup>139</sup> Así, el interés público, por lo que respecta a: la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales, la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro (art. 4. 1 a); la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales (art. 4. 1 b); los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual (art. 4. 2º); los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico (art. 4. 2º); el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría (art. 4. 2º); salvo que su divulgación revista un interés público superior (art. 4. 2º); protección de la toma de decisiones, siempre que pueda «perjudicar gravemente» la misma y salvo interés público superior (art. 4. 3º).

<sup>140</sup> Sólo personal autorizado tiene acceso a ellos y se permiten particularidades de lo que sobre ellos debe constar en el registro, incluso su no inclusión (art. 9. 2º y 3º). La motivación en la denegación a estos documentos no puede descubrir su contenido (art. 9. 4º).

<sup>141</sup> Sobre las excepciones en materia de seguridad pública, *Tidningen Journalisten Consejo* (T-1 4 95), *Países Bajos Comisión y Van der Wal* (acumulados C-174/98 P y C-189/98 P); en materia de relaciones internacionales, *Kuijjer/Consejo* (T-188/98), *Mattila/Consejo y Comisión* (T-204/99), *Consejo/Hautala y otros* (C-353 99 P), *Attila Consejo* (C-353 01 P), *Sison Consejo* (C-266 05 P) en materia de procedimientos judiciales, igualdad de partes y derecho a la defensa, *Países Bajos Comisión y Van der Wal* (acumulados C-174/98 P y C-189/98 P), *Interporc Im- und Export Comisión* (T-92/98), *Pétrie y otros/Comisión* (T-191/99), *Turco/Consejo* (T-84/03); en materia de actividades de inspección e investigación, *Denkavit Nederland/Comisión* (T-20/99), *JT's Corporation/Comisión* (T-123/99), *Pétrie y otros* (T-191/99), *Bavarian Lager/Comisión* (T-309/97), *Technische Glaswerke Ilmenau /Comisión* (T-237/02), *Franchet y Byk/Comisión*, (acumulados T-391/03 y T-70/04); en materia de secreto comercial e industrial, *Denkavit Nederland/Comisión* (T-20/99); en materia de intereses financieros de la Comunidad, *Pitsiorlas/Consejo y BCE* (T-3/00), *Pitsiorlas/Consejo y BCE* (C-193/01 P); en materia de documentos de terceros en poder de las instituciones comunitarias o regla de autor, *Rothmans International Comisión* (T-188/97), *JT's Corporation/Comisión* (T-23/99), *Pétrie y otros* (T-191/99), *Interporc Im- und Export/Comisión* (C-41/00 P), *Co-Frutta/Comisión* (T-47/01), *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión* (T-168/02), *Scippacercola/Comisión* (T-187/03), *Sison/Consejo* (C-266/05 P); en materia de secreto de las deliberaciones de la institución y documentos preparatorios, *John Carvel y Guardian Newspapers/Consejo* (T-194/94), *Tidningen Journalisten/Consejo* (T-174/95), *Bavarian Lager/Comisión* (T-309/97), *British American Tobacco International (Investments)/Comisión* (T-111/00).



pretados restrictivamente para que se puedan conseguir las finalidades perseguidas con el reconocimiento del derecho de acceso<sup>142</sup>. Y en los últimos años se aprecia si cabe una interpretación más restrictiva de los límites del Reglamento 1049/2001.

En este sentido, la jurisprudencia habitualmente cita la STJUE de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C 64/05:

«el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas, y del hecho de que dicho Reglamento tiene por objeto, tal como señalan su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar el acceso más completo posible a los documentos, las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto». (§66)

Esta cita se da en bastantes sentencias hasta la fecha<sup>143</sup>, como la STJUE de 3 de julio de 2014, asunto C350/12 P caso Sophie in 't Veld:

«las excepciones a este derecho enumeradas en su artículo 4 deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto.» (§ 19).

**Otras garantías  
jurisprudenciales  
sobre el principio de  
máxima publicidad**

Bajo este criterio de restricción de todo límite, la jurisprudencia ha afirmado garantías aparejadas a este derecho:

- Es obligatoria la ponderación del interés en la difusión de la información con otros intereses en litigio, acotando la discrecionalidad de las instituciones para llevar a cabo tal juicio<sup>144</sup>.
- La motivación de la denegación o acceso parcial ha de ser escrita y no ha de ser meramente formal, y ha de versar sobre cada uno de los documentos a los que se deniega el acceso (o en su caso respecto de cada categoría de los documentos solicitados)<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Por todas, la importante sentencia del caso WWF del Tribunal de Primera instancia de 1997, donde se recuerda que las excepciones al acceso deben interpretarse de tal manera que no hagan imposible alcanzar el objetivo de transparencia perseguido por la Decisión (§ 57) y opera un repaso interpretativo a los tipos de excepciones de la Decisión 94/90 que entonces regulaba el acceso.

<sup>143</sup> Así, «en relación con la regulación anterior al Reglamento Núm. 1049/2001, las sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión, C174/98 P y C189/98 P; Rec. p. I1, apartado 27, y Consejo/Hautala, antes citada, apartados 24 y 25, así como, por lo que respecta al Reglamento Núm. 1049/2001, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C266/05 P; Rec. p. I1233, apartado 63).» A éstas cabe añadir, entre otras, la STG de 22 de marzo de 2011 asunto T233/09, caso Access Info Europe y la STJUE de 3 de julio de 2014, asunto C350/12 P caso Sophie in 't Veld.

<sup>144</sup> Así en la sentencia Caso Carvel y Guardian Newspapers contra el Consejo Sentencia Tribunal de Primera Instancia, T-194/94, 19 de octubre de 1995 (§ 65), subrayando que la falta de ponderación produce la nulidad (§ 75 y 78). También, entre otros, en el caso Svenska Journalistförbundet/Consejo de la Unión (T-174/95), Tribunal de Primera Instancia, de 17 de junio de 1998 (§ 122).

<sup>145</sup> Así, por ejemplo, en el citado caso Svenska (§ 125). También en el caso WWF UK/Comisión, T-105/95 sentencias de 5 de marzo de 1997. En caso JT's Corporation/Comisión, (T-123/99), sentencia de 10 de diciembre de 2000, aunque con contradicciones respecto del caso WWF. También en Caso David Petrie y otros contra la Comisión (T-191/99), sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 11 de diciembre de 2001. Ha habido muchos casos posteriores. En casi todos los asuntos se da un análisis profundo de la suficiencia de la motivación conferida a la denegación.

- La interpretación y fiscalización de cuáles son los «intereses» contrarios al acceso también ha sido restrictiva, siendo que el interés público contrario a la información debe ser «razonablemente previsible y no puramente hipotético»<sup>146</sup>.
- El criterio restrictivo se observa también a fin de limitar la antigua «regla de autor» que limitaba el derecho de acceso<sup>147</sup>, lo cual se trasladó al Reglamento 1049/2001.
- También este criterio de restricción de límites se observa cuando el Tribunal restringe y mucho la posibilidad de que el acceso a la información quede limitado por razones materiales de carga a la administración, por cuanto permitir el acceso pudiese mermar su eficacia y eficiencia<sup>148</sup>.

Igualmente, a la vista de este criterio de restricción de todo límite, se han configurado reglas como que pese a que se trate de documentación administrativa en posesión judicial en razón de un proceso, debe poder accederse a ella en tanto en cuanto es administrativa, salvo que el juez esté en contra y le afecte el secreto<sup>149</sup>. En los casos bajo investigación comunitaria caben entre las excepciones de interés público<sup>150</sup>, pero ello no puede suponer la imposibilidad de acceder a toda la documentación por este simple motivo, sino que se ha de analizar el marco concreto de investigación, la fase del proceso, el tipo de documento, etc.<sup>151</sup>.

#### 4.6. Los límites por la privacidad y la protección de datos

Puede afirmarse que el nivel de protección de la privacidad y protección de datos en Europa, y especialmente en la Unión Europea es un nivel alto y superior al de otras regiones. Además, se trata de derechos con una importante trayectoria y regulación en Europa, especialmente desde los años 90, frente a un acceso a la información pública que, puede decirse, ha llegado después. Es por ello que no es sencillo hacerse un *hueco* al mismo nivel en el ámbito europeo.

<sup>146</sup> Así se afirma con relación a la «seguridad pública» en el citado caso Svenska de 1998 (§121). Resulta particularmente significativa de la estricta interpretación del interés contrario a la transparencia en la sentencia de caso Aldo Kuijer/Consejo II, (T-211/00), sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002 (en especial § 57 y § 64).

<sup>147</sup> Así en especial en el caso Interporc II, (T-92/98) sentencia de 7 de diciembre de 1999 del Tribunal de Primera Instancia (§ 72), al igual que en las conclusiones del Abogado General a este caso, donde se recuerda la nueva normativa más flexible respecto de esta regla (§ 96 y 97). Ver también, al respecto, los citados casos JT y Petrie.

<sup>148</sup> Así, esta posible limitación se admite en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, caso Hautala (§ 86) y se confirma en la sentencia del Tribunal de Justicia (§ 30). Resultan significativas las conclusiones del Abogado General por cuanto insiste en las «cauteladas» a la hora de admitir estos límites en razón de las cargas administrativas (§ 118-121).

<sup>149</sup> Tribunal de Primera Instancia caso Van der Wal (§ 49-50) y sobre todo, la sentencia del Tribunal de Justicia relativa a este caso (§ 24 a 32). Asimismo esta regla se observa en el caso Interporc II (§38 y ss.). Puede seguirse también, en el caso JT.

<sup>150</sup> Ejemplo, el citado caso WWF.

<sup>151</sup> Ejemplo, casos citados Bavarian Lager/Comisión (T-309/97) en primera instancia y Denkvit Nederland/Comisión (T-20/99).

**El Defensor del Pueblo Europeo a favor del derecho de acceso**

Cabe significar también, que el Defensor del Pueblo se ha postulado claramente a favor del derecho de acceso en su conflicto con la protección de datos y la privacidad. Así, en primer término en 2001 en el Informe del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo. «El abuso de las reglas de protección de datos en la Unión Europea», que fue aprobado por Resolución del Parlamento ratificando su posición<sup>152</sup>. Incluso con mayor vigor en la carta del Defensor del Pueblo Europeo al Presidente de la Comisión, Romano Prodi de 30 de septiembre de 2002<sup>153</sup>, en la que se hablaba de una desmedida prevalencia de la protección de datos, una «mala interpretación amenaza socavar el principio de transparencia y de acceso público a documentos».

**Las interesantes propuestas por el Supervisor Europeo**

En 2005 un documento del Supervisor Europeo de Protección de Datos afrontó rigurosamente la cuestión del conflicto transparencia-protección de datos de manera monográfica<sup>154</sup>. Se vino a señalar el camino a seguir en un posible conflicto. En una solicitud de acceso a la información pública hay que analizar si la información solicitada contiene datos personales y si la información alcanza a afectar a la intimidad. Si así es procede contactar con la persona que quedaría afectada antes de resolver sobre la solicitud de información, para conocer si quiere dar su consentimiento y, sobre todo, para conocer su opinión sobre los efectos que tendría la revelación. Esta información del afectado puede ser importante para la ponderación. Finalmente, hay que hacer una ponderación sobre el test de proporcionalidad caso por caso. No obstante, en el caso de la afectación a la intimidad y los datos personales sensibles (ideológicos, religiosos, sanitarios, raciales, orientación sexual, etc.), el punto de partida es la denegación salvo que el interesado dé su consentimiento o sea información ya conocida. También el Supervisor Europeo de Protección de Datos admite que hay supuestos en los que hay interés público importante. En tales supuestos indica que podría recabarse su propia decisión al respecto para facilitar la información. Igualmente, se tiene en cuenta que la anonimización de la información pública solicitada puede ser una solución en muchos casos, así como el acceso parcial. Se contempla también la situación en la que la magnitud de la información solicitada haga que el acceso parcial supusiese un esfuerzo razonable. En estos casos cabe buscar una solución negociada con el solicitante de información.

**La prevalencia de la protección de datos en el caso Bavarian Lager de 2010**

El primer caso de referencia fue la STJUE del caso Comisión v. *Bavarian Lager*, asunto C-28/08 P, de 29 de junio de 2010, relativa al acceso a la identidad de los representantes de intereses que se reúnen con la Comisión. Frente a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia que fue favorable al acceso, el TJUE consideró que la normativa de acceso, Reglamento 1049/2001 y el Reglamento 45/2001 que regula la protección de datos para las instituciones y órganos de la

<sup>152</sup> Doc. A5-423-2001.

<sup>153</sup> [www.euro-ombudsman.Eu.int./letters7pdf/en/200020930-1.pdf](http://www.euro-ombudsman.Eu.int./letters7pdf/en/200020930-1.pdf)

<sup>154</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos, Public access to documents and data protection, Background Paper Series, Núm. 1, julio de 2005, <https://goo.gl/NJxqJf>

Unión Europea<sup>155</sup> no regulan la primacía de una norma frente a otra y hay que buscar la plena aplicación de ambos. No obstante, como el Reglamento 1049/2001 hace un reenvío a «la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales» (art. 4.1.b) se entiende por el TJUE que es un régimen específico y reforzado de protección de la persona afectada por sus datos, por lo que hay que aplicar el Reglamento 45/2001 de protección de datos. Así las cosas, el TJUE admite la actuación de la Comisión. La Comisión otorgó un acceso parcial al dar acceso a actas y opiniones en reuniones con la Comisión, pero sin identificación de personas. Ante la solicitud de identidad, la Comisión pidió el consentimiento de los afectados. No pudo hacer una ponderación por no saber motivos para requerir la identidad y denegó el acceso al acta completa solicitada. Como puede apreciarse, la falta de una regulación en la materia y cómo se ha interpretado este conflicto de derechos, requeriría una revisión normativa. Y como se ha comentado, dicha normativa está en *standby* desde hace años. Esta sentencia fue analizada de modo particular por el Supervisor europeo en 2011<sup>156</sup>.

Otro caso de referencia es la STJUE caso Volker und Markus Schecke de 9 de noviembre de 2010. La misma vuelve a inclinarse hacia la protección de datos. Se trataba de la publicación en la red de los nombres de los beneficiarios de distintos fondos de la UE y de las cantidades recibidas por cada beneficiario. Las personas firmaban una declaración en la que les constaba que era obligatorio publicar los datos de esas concretas ayudas. El TJUE señala que es necesario hacer un juicio de ponderación entre el deber general de transparencia («en una sociedad democrática, los contribuyentes tienen derecho a ser informados de la utilización de los fondos públicos») y los derechos de los interesados (privacidad y datos):

«antes de divulgar información sobre una persona física, las instituciones están obligadas a poner en la balanza, por una parte, el interés de la Unión en garantizar la transparencia de sus acciones y, por otra, la lesión de los derechos reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta DFUE. Ahora bien, no cabe atribuir una primacía automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal (véase en este sentido la sentencia Comisión/Bavarian Lager, antes citada, § 75 a 79), ni siquiera aunque estén en juego intereses económicos importantes» (§ 85).

Y haciendo tal ponderación (§ 79, § 89) el TJUE considera que se han lesionado estos últimos derechos de privacidad y datos cuando se trata de personas físicas. Se considera que:

<sup>155</sup> Reglamento núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos

<sup>156</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos, *Public access to documents containing personal data after the «Bavarian Lager» ruling*, de 24 de marzo de 2011. Se puede acceder al documento en <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS/Publications/Papers>

**Los tribunales de la Unión Europea son proclives a la protección de datos frente a la transparencia**

**De nuevo, la prevalencia de la protección de datos en el caso Volker und Markus Schecke de 2010**

«la publicación, en un sitio web único por un Estado miembro y de consulta libre, de los datos nominales de todos los beneficiarios afectados y de los importes específicos procedentes [...] sin establecer diferencias en función de la duración de las ayudas percibidas, de su frecuencia, o del tipo o magnitud de las mismas— no iba más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos» (§ 79)

Por ello se anulan las normas reguladoras de las ayudas en cuestión por cuanto obligaban «a publicar datos de carácter personal de todos los beneficiarios, sin establecer distinciones en función de criterios pertinentes, tales como los períodos durante los cuales dichas personas han percibido estas ayudas, su frecuencia o, incluso, el tipo y magnitud de las mismas» (§ 85).

#### 4.7. Filtraciones de información pública, no revelar las fuentes y «whistleblowers»

Como se expuso en el análisis internacional e iberoamericano, el flujo de la información pública en ocasiones excede a las vías formales y se produce a través de filtraciones o revelaciones de secretos que luego se difunden al público. Al respecto, cabe tener en cuenta, primero, la protección por la libertad de expresión de quienes difunden la información de interés público filtrada. Segundo, el derecho a no revelar las fuentes de información. Y, tercero, hay que preguntarse por la protección de quienes ilícitamente han revelado la información pública.

**El derecho a no revelar las fuentes en el TEDH y CdE**

Especial importancia tiene el derecho a no revelar las fuentes de información. El TEDH lo ha reconocido de forma general como parte integrante de la libertad de expresión en el caso *Goodwing contra Reino Unido*, de 27 de marzo de 1996<sup>157</sup>. En consecuencia, somete a los posibles límites a este derecho a un escrutinio severo<sup>158</sup>. Incluso en el caso *Ernst y otros v. Belgium*, de 15 de julio de 2003, considera más grave aún que se lleve a cabo una investigación policial a los periodistas que no revelaban sus fuentes. El derecho a no revelar las fuentes se ha confirmado, siempre para casos de periodistas, en sentencias de 2007 y 2012<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> El TEDH afirmó que la «Protección de las fuentes periodísticas es una de las condiciones básicas de la libertad de expresión... Sin esta protección se disuade a las fuentes de informar al público de materias de interés público. Como consecuencia el papel de perro guardián de la prensa quedaría minado y la capacidad de la prensa de proporcionar la información exacta y fiable sería afectada negativamente. Teniendo en cuenta la importancia de la protección de las fuentes periodísticas en una sociedad democrática y el potencial efecto desalentador («*chilling effect*») que tiene una orden de acceso la fuente de información sobre el ejercicio de esta libertad, esta medida no puede ser compatible con el art. 10 de la Convención a pesar de que esté justificada por una decisiva exigencia del interés público (§ 39).

<sup>158</sup> Sin embargo, quedan muchas dudas si el secreto se extiende al material informativo previo a la edición de la noticia. El TEDH no se pronunció al respecto (Sentencia caso *Fressoz y Roire vs. Francia*, 21 de enero de 1999).

<sup>159</sup> STEDH *Voskuil v. Países Bajos*, de 22 de noviembre de 2007 relativa a un periodista que investiga el tráfico de armas. STEDH *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B. V y otros v. Países Bajos*, de 22 de noviembre

También el CdE ha reconocido esta garantía de la prensa en Declaraciones y Recomendaciones de 1994<sup>160</sup>, 2000<sup>161</sup>. En la Recomendación de 2000 se considera «periodista» a la «persona natural o jurídica que regularmente o profesionalmente se ocupe de la recogida y difusión de información al público por medio de mass media.» En principio, a diferencia de los casos de acceso a la información pública, no hay referencias a la extensión de este derecho a otro tipo de informadores y los supuestos de hecho del TEDH han sido de periodistas convencionales. Habrá que esperar la extensión del derecho a informadores en internet que, de momento y como se señaló en el estudio internacional, se ha dado en los EEUU.

Como se señaló para el ámbito internacional y de Iberoamérica, cabe llamar la atención sobre el interés creciente en materia de «whistleblowers», denunciantes o «soplones» en el marco del CdE. Se trata de un interés compartido con la ola de legislación en la materia por diversos Estados miembros. Como se señaló, se trata de una vía informal de flujo de información, por lo que aquí interesa, de origen público. Esta especial atención se ha expresado en la Recomendación CM/Rec (2014) 7, del Comité de Ministros para la protección de los «whistleblowers», de 30 de abril de 2014<sup>162</sup>, que viene acompañada de un profundo estudio sobre la cuestión.

En dicha Recomendación se incluye el sector público en el ámbito de aplicación (II. 3)<sup>163</sup>, si bien se prevén posibles reglas especiales «a la información relativa a la seguridad nacional, la defensa, la inteligencia, el orden público o las relaciones internacionales del Estado.» (II. 5). Sin perjuicio de que cada Estado determine qué es lo que tiene interés público y si su revelación debe ser protegida, debe «por lo menos, incluir violaciones de la ley y de derechos humanos, así como los riesgos para la salud y la seguridad pública y el medio ambiente.» (I. 2). También se han de abrir canales de comunicación de la información filtrada en las organizaciones (que pueden ser públicas) (IV). También se recomienda proteger la confidencialidad y anonimato del denunciante (V. 18). Cuando se da una denuncia, se han de garantizar mecanismos efectivos de actuación cuando se conozca la información (III. 9) e investigaciones con prontitud (VI. 9). Y en todo caso, es de especial interés la «Protección contra las represalias» (VII).

Sobre esta cuestión, el TEDH sólo se ha aproximado<sup>164</sup> especialmente en la STEDH Caso Matuz v Hungría, 21 de octubre 2014. El caso está vinculado a la libertad de expresión por tratarse de un

**La protección de  
«whistleblowers» por  
una Recomendación  
del CdE de 2014**

<sup>160</sup> Así, reconoció la no revelación de fuentes la Resolución Núm. 2 de las Libertades del periodismo y derechos humanos adoptada por la 4ª Conferencia Ministerial sobre política de medios de comunicación (Praga, 7-8 de diciembre de 1994).

<sup>161</sup> Recomendación Núm. R (2000) 7 de 8 de marzo de 2000, del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre el derecho de los periodistas de no descubrir sus fuentes de información.

<sup>162</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting\\_whistleblowers\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp)

<sup>163</sup> «3. El ámbito de aplicación personal del marco nacional debe abarcar todos los individuos que trabajan en cualquiera de los sectores público o privado, cualquiera que sea la naturaleza de su relación de trabajo y si es remunerada o no.»

<sup>164</sup> La web del Consejo de Europa en la materia hace referencia a diversos casos, aunque sólo parece tener conexión directa el mencionado. <http://goo.gl/Lo6Mmm>

periodista que publicó un libro sobre la censura que ejercía el director de una empresa de televisión estatal. Dicha denuncia le supuso el despido por incumplimiento de una cláusula de confidencialidad que había firmado como trabajador de dicha empresa. El TEDH considera que el único motivo del despido fue dicho incumplimiento de sus obligaciones contractuales, sin tener que estaba ejerciendo la libertad de expresión respecto de una cuestión de interés público, como la censura en una televisión estatal.

#### 4.8. Garantías ante una autoridad independiente y garantía judicial

La Recomendación de 21 de febrero de 2002 del Comité de Ministros del CdE respecto de las garantías afirma el «acceso a un recurso ante un tribunal judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley» y, asimismo «debe tener siempre acceso a un procedimiento de revisión expedita y económica» ya por una autoridad pública o judicial (IX).

Y el Convenio Núm. 205 del CdE de 2008 reconoce el «acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley» (art. 8. 1º)<sup>165</sup>, con proceso de «apelación rápido y barato, que implique la reconsideración» (art. 8. 2º)<sup>166</sup>.

Asimismo se prevé un «Grupo de Especialistas en el Acceso a los Documentos Públicos» (art. 11) del CdE para seguimiento e impulso del Convenio.

El Reglamento Núm. 1049/2001 de la Unión Europea dispone que en caso de denegación total o parcial hay que informar de los recursos de que dispone: «a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo» (art. 10. 1º). Y a los mismos recursos da lugar la «ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido [puesto que] se considerará una respuesta denegatoria».

## 5. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cabe tener en cuenta las organizaciones que participaron en el grupo de expertos para el Convenio Núm. 205 del CdE sobre el Acceso a los Documentos Públicos adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008: Amnistía Internacional<sup>167</sup>; International

<sup>165</sup> Art. 8 - Procedimiento de reclamación: «1) Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley».

<sup>166</sup> «2) Un solicitante tendrá siempre acceso a un procedimiento de apelación rápido y barato, que implique la reconsideración por una autoridad pública o la revisión de acuerdo con el párrafo 1.»

<sup>167</sup> <https://www.amnesty.org/en/>

Commission of Jurists (CIJ)<sup>168</sup>; International Federation of Human Rights<sup>169</sup> (FIDH); European Co-ordinating Group for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights<sup>170</sup>; International Council on Archives<sup>171</sup>; organización civil ONG «Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión»<sup>172</sup>, y la Open Society Justice Initiative<sup>173</sup>.

Asimismo, hay que destacar desde hace muchos años la labor de denuncia de Statewatch<sup>174</sup> desde 1991 a través de abogados, académicos, periodistas, investigadores y activistas de la comunidad que cuenta con una red en 18 países.

Access Info Europe<sup>175</sup>, radicada en España, tiene una gran dedicación y seguimiento de la materia.

La organización focalizada en lucha contra la corrupción «Transparencia Internacional» respecto de la Unión Europea cuenta en Bruselas con una «Oficina Unión Europea»<sup>176</sup> y coordina la cooperación entre los capítulos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

## 6. FUENTES DE INTERNET

### *Consejo de Europa*

Consejo de Europa:

<http://www.coe.int/>

Derechos Humanos y asuntos jurídicos:

[http://www.coe.int/t/dghl/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/default_en.asp)

Consejo Europeo y Derechos Humanos:

<http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/home>

Convenio Europeo de Derechos Humanos y Protocolos:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>

Comité de Ministros:

[http://www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp)

Asamblea Parlamentaria:

<http://assembly.coe.int/default.asp>

Comisario para los Derechos Humanos:

[http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

[http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN)

Comisario para los Derechos Humanos del CdE:

<http://www.coe.int/en/web/commissioner>

<sup>168</sup> <http://www.icj.org/>

<sup>169</sup> <https://www.fidh.org/es/>

<sup>170</sup> <http://www.ENNHRI.org>

<sup>171</sup> <http://www.ica.org/>

<sup>172</sup> <http://www.article19.org/index.php?lang=es>

<sup>173</sup> <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>

<sup>174</sup> <http://www.statewatch.org/>

<sup>175</sup> <http://www.access-info.org/>

<sup>176</sup> <http://www.transparencyinternational.eu/>



Tratados:

<http://conventions.coe.int/>

Base de datos HUDOC del TEDH:

<http://hudoc.echr.coe.int/>

### *Unión Europea*

Portal de la UE:

[http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Consejo de la Unión Europea:

<http://www.consilium.europa.eu>

Comisión Europea:

<http://ec.europa.eu>

Parlamento Europeo:

<http://www.europarl.europa.eu>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)

## **II. PANORAMA NACIONAL**



# 1. ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Marco jurídico general

El derecho a la información pública es un derecho constitucionalmente amparado en la República Argentina. Si bien no ha sido reconocido expresamente en el texto de la Constitución Nacional, de la letra de su artículo 33 («Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno») se entiende que se trata de un derecho no enumerado o implícito. En ese sentido, la forma republicana de gobierno emana directamente del artículo 1 del texto constitucional, el cual dispone que la República Argentina «adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal». En diversos artículos de la Constitución encontramos principios íntimamente relacionados (p. ej., el principio democrático), y también referencias concretas al derecho a la información pública en materias determinadas. Así, el artículo 41 particulariza el derecho a la información pública en materia ambiental, al expresar, tras reconocer el derecho a un ambiente sano, que «Las autoridades proveerán a la protección de este derecho [...] y a la información y educación ambientales». Por su parte, el artículo 42, referido a los derechos del usuario y el consumidor, dispone que «Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo [...] a una información adecuada y veraz». Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que la Constitución Nacional, en su artículo 75.22 otorga jerarquía constitucional a un conjunto de tratados internacionales sobre derechos humanos, provocando que las normas y principios de dichos instrumentos formen parte del plexo normativo de Derecho interno, como Derecho vigente.

Diversos pronunciamientos jurisprudenciales reconocen expresamente el derecho a la información pública. La Corte Suprema de Justicia

**La información pública, derecho implícito en la Constitución**

**Reconocimiento por la Corte Suprema**

de la Nación resolvió recientemente a favor del acceso a la información pública ante el planteo formulado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con el fin de acceder a los padrones de beneficiarios de planes sociales, acceso que había sido rechazado con la argumentación de que era información sensible que afectaba a grupos vulnerables. La sentencia<sup>1</sup> sostuvo que la información solicitada está «vinculada a cuestiones públicas» y que el acceso a estos datos posee un claro interés público ya que «para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales». En este sentido, el tribunal señaló que «se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina»<sup>2</sup>. Se trata de la primera vez que el Tribunal reconoce, de manera explícita y contundente, el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública.

**Conflictos con el derecho a la intimidad**

En cuanto a los conflictos de derechos, el aspecto fundamental que debe mencionarse es el que surge entre el acceso a la información pública y el derecho a la privacidad o intimidad de las personas. Al respecto, la Corte Suprema consideró que «no resulta nada obvio que el brindar esta información necesariamente vaya en desmedro de las personas en situación de vulnerabilidad social o económica que reciben estos subsidios. Tal perspectiva, incurriendo en una suerte de paternalismo, soslaya de manera injustificada que, precisamente, garantizando el control del accionar público en esta materia es que se podrán constatar los criterios empleados para la asignación de los subsidios y, en caso de detectar supuestos de arbitrariedad o desigualdad de trato, acudir a los correspondientes remedios legales en resguardo de los derechos de las personas que integran ese colectivo». En este sentido, el Alto Tribunal ponderó ambos derechos, priorizando el derecho de acceso a la información pública con sobrados argumentos jurídicos.

**Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto**

En otro orden, con relación a la participación de la República Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto, es preciso mencionar que en noviembre de 2012, el Estado argentino manifestó su decisión de sumarse a dicha Alianza en la coordinación de acciones con aquellos países que comparten los principios de Gobierno Abierto. En ese contexto, el Gobierno Nacional juntamente con actores multisectoriales elaboró el Plan de Acción de la República Argentina. De acuerdo a la información brindada<sup>3</sup> «Este Plan se sustenta en un proceso de consultas presenciales, realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de Gobierno Abierto». La tarea fue realizada por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina, de la cual participaron organismos del Estado, Universidades, Organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés. Para la elaboración del Plan, se habilitó un foro virtual

<sup>1</sup> Cuya mayor relevancia ha sido el reconocimiento expreso por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del derecho a la información pública como derecho constitucional.

<sup>2</sup> CIPPEC c/ Estado Nacional - Desarrollo Social-dto. 1.172/03 s/ amparo 16.986 (26 de marzo de 2014).

<sup>3</sup> <http://www.opengovpartnership.org/es/country/argentina>.

que permitió una participación abierta y federal con el fin de intercambiar experiencias, fijar líneas de acción y planes de trabajo, con el objeto de que estos sean recogidos en la producción de acciones y políticas públicas específicas. En la actualidad Argentina se encuentra en el ciclo del primer plan de acción.

La República Argentina carece de una ley general de transparencia o información pública. Cuenta con normativa de menor jerarquía (el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1.172/2003), pero no con una ley formal que otorgue tratamiento integral al tema.

**Ausencia de ley general**

## 1.2. Instituciones

A continuación se mencionan los organismos del Estado Nacional con competencia primaria en materia de transparencia e información pública. A ellos hay que agregar las que se mencionarán ex post (II, 2.2.), vinculados a los deberes de información activa del Poder Ejecutivo Nacional:

- a) Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. Promueve la implementación de los mecanismos de democracia directa y de democracia participativa contemplados en la Constitución Nacional y participa junto al Ministerio del Interior en la asistencia a los Estados provinciales para la formulación de proyectos en la materia. En este sentido, la Subsecretaría referida es autoridad de aplicación de los siguientes procedimientos: audiencias públicas, acceso a la información pública, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos y la gratuidad del Boletín Oficial.
- b) Oficina Anticorrupción. Elabora y coordina programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejerce las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946, Orgánica del Ministerio Público. Conforme el Decreto 102/99, que reglamenta las funciones y estructura de la Oficina Anticorrupción, ésta es la encargada de prevenir e investigar las conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley 24.759. La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. Esta oficina es conducida por el Fiscal de Control Administrativo y desarrolla su labor desde dos áreas: Dirección de Investigaciones (DIOA) y Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT). El Fiscal de Control

**Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia**

**Oficina Anticorrupción**

**Funciones del Defensor del Pueblo en materia de transparencia**

- Administrativo posee rango y jerarquía de Secretario y es designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- c) En cuanto a las funciones que desempeña el Defensor del Pueblo de la Nación<sup>4</sup>, su competencia en el área de transparencia y acceso a la información pública, no se funda en el Decreto 1.172/2003, antes mencionado, sino que emana de su propia regulación legal y constitucional. En este sentido, el denominado «poder de investigación» permite al Defensor del Pueblo requerir informes (de respuesta obligatoria para los organismos bajo el ámbito de su competencia<sup>5</sup>), así como canalizar pedidos de información de la sociedad civil o de particulares, sin necesidad de hacerlo mediante los procedimientos regulados por el Decreto citado.

### 1.3. Políticas

**Papel de la sociedad civil: Poder Ciudadano**

En este acápite debemos mencionar el papel de sociedad civil en los procesos de transparencia y acceso a la información pública. En Argentina existen diversas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a cuestiones relacionadas con la consolidación democrática. Tal vez la organización Poder Ciudadano es la más representativa en materia de transparencia, por haberse involucrado muy específicamente con esta temática y por su labor en el ámbito internacional. Esta organización, según su propia web, tiene como objetivo «promover la participación ciudadana y concientizar a la población sobre los problemas de interés público que requieren del compromiso y de la participación de todos». Asimismo, «lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia». Desde 1993 Poder Ciudadano se hace cargo del Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global. Argentina se encuentra ubicada en el n° 107 del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

**Organismos públicos obligados**

El artículo 2 del Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional establece como ámbito de aplicación de la norma «los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional», como también «las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya ad-

<sup>4</sup> Creado por Ley 24.284 y adoptado por la Constitución Nacional en su art. 86.

<sup>5</sup> Establecido en el art. 24 de la Ley 24.284.

ministración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público».

## 2.2. Publicidad activa

La Ley 25.188 establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, al conjunto de personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. La Declaración Jurada Patrimonial que deben presentar los funcionarios ante la Oficina Anticorrupción es una importante herramienta para la ejecución de políticas de transparencia. La información sobre los gastos de personal de los organismos está centralizada en las bases de datos de recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional. El movimiento de altas y bajas del personal de la Administración Pública Nacional puede ser consultado en la Oficina Nacional de Empleo Público de la Secretaría de la Gestión Pública.

La Ley de Responsabilidad Fiscal manifiesta en su artículo 8 que el Estado Nacional debe permitir el libre acceso a información completa y detallada sobre la administración de los recursos públicos, incluyendo los estados de ejecución presupuestaria, órdenes de compra, datos referidos al personal estatal y análisis de la deuda pública, entre otros. La publicidad del Presupuesto Nacional ha sido prevista mediante la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156). Abarca las instituciones de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; al Ministerio Público; los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. Asimismo, incluye en forma separada los Fondos Fiduciarios. La administración financiera del gobierno consiste en un conjunto de normas, organismos y procedimientos intervinientes en las operaciones de programación, gestión y control, necesarios para captar fondos públicos y destinarlos a la concreción de las metas del Estado. El presupuesto de la Administración Pública Nacional está disponible en la sección de Consulta para el Ciudadano del Ministerio de Economía de la Nación.

A su vez, la Tesorería General de la Nación programa y administra los flujos financieros del Estado, estando a disposición de la ciudadanía dicha información en la cuenta única del Tesoro. Con respecto a la Deuda Pública Nacional, la Subsecretaría de Financiamiento pone en línea la información sobre los balances de la misma. Existen procedimientos especiales de control comunitario de los gastos sociales. Estos consolidan la información presupuestaria y de identificación de beneficiarios de las políticas sociales implementadas por diversos organismos: Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO); Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía.

**Información sobre cargos y funciones públicas**

**Información financiera**



**Información sobre contratos y servicios públicos**

En cuanto a las órdenes de compra, contratos y rendición de fondos anticipados, existe un proceso de adquisición de bienes y servicios que se denomina compras y contrataciones de la Nación y el órgano rector del sistema es la Oficina Nacional de Contrataciones. Los ciudadanos tienen a su disposición el catálogo de bienes y servicios, proveedores, organismos contratantes, precios de referencia, contrataciones vigentes e históricas, entre otras cosas, en la Oficina Nacional de Contrataciones. También el Programa de Transparencia para Obras Públicas y Contrataciones del Ministerio de Justicia contempla la publicación en Internet de los pliegos para las licitaciones y la posibilidad de que los interesados hagan sugerencias y correcciones sobre los proyectos. El control recae en la Oficina Anticorrupción y la Sindicatura General de la Nación.

**2.3. Acceso a la información****Información exigible**

Se considera información a los efectos del Decreto 1.172/2003, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2 del Reglamento General o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales. El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

Así, el Decreto 1.172/2003 establece que todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder o bajo su control o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos. De esta manera, se garantiza que todas las personas, sin distinción, puedan solicitar información sobre las actividades de gobierno, controlar la gestión y participar activamente en la toma de decisiones.

**Excepciones**

De acuerdo al mencionado Decreto, los sujetos comprendidos en el artículo 2 sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: a) información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior; b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial; e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2 dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada

por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso; g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente; i) información referida a datos personales de carácter sensible (en los términos de la Ley 25.326, de Régimen Legal del Habeas Data) cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada; j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, «los sujetos enumerados en el artículo 2 deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones» enumeradas precedentemente.

En cuanto al régimen legal del Defensor del Pueblo, el artículo 29 de la Ley 24.284 establece que «El Defensor del Pueblo debe comunicar al interesado el resultado de sus investigaciones y gestiones así como la respuesta que hubiese dado al organismo u funcionario implicados, salvo en el caso que ésta por su naturaleza sea considerada como de carácter reservado o declarada secreta».

**Obligaciones de información del Defensor del Pueblo**

### 3. PARLAMENTO

Los funcionarios del Poder Legislativo Nacional se encuentran alcanzados por la Ley Nacional de Ética Pública, y en particular por su régimen de declaración jurada patrimonial. El Congreso de la Nación no se encuentra alcanzado por el Régimen del Decreto 1.172/2003, por lo tanto su deber de brindar información pública emanaría directamente de la Constitución Nacional.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas se encuentran involucradas con la labor de viabilizar información pública del Poder Legislativo hacia la ciudadanía y la sociedad civil. Directorio Legislativo es tal vez la organización referente en la materia.

**Mínimas obligaciones de transparencia del Parlamento**

### 4. JUECES Y TRIBUNALES

Los funcionarios del Poder Judicial de la Nación se encuentran alcanzados por la Ley Nacional de Ética Pública, y en particular por su

**Mínimas obligaciones de transparencia del Poder Judicial**

régimen de declaración jurada patrimonial. El Poder Judicial no se encuentra alcanzado por el Régimen del Decreto 1.172/2003, por lo tanto su deber de brindar información pública emanaría directamente de la Constitución Nacional.

Existen organizaciones que reclaman la sanción de una ley nacional de información pública que contemple al Poder Judicial de la Nación como órgano obligado. No se tiene información de organizaciones dedicadas exclusivamente a transparentar información de este poder de la nación.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

**Empresas con obligaciones de transparencia**

Ni los partidos políticos ni los sindicatos se encuentran alcanzados por el régimen de información pública. Las únicas organizaciones privadas que lo están son, según el Decreto 1.172/2003, las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

**Obligaciones especiales de información a los pueblos originarios**

No hay normas específicas, se encuentran alcanzados por los derechos reconocidos constitucionalmente y regulados mediante el Decreto 1.172/2003. Sí es dable mencionar el artículo 6 de la Ley 24.071, la cual aprueba el Convenio 169OIT, en cuanto establece el derecho a la información completa de los pueblos originarios en el marco de los procesos de consulta previa.

## 7. FUENTES DE INTERNET

*Sitios oficiales*

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>  
<http://www.argentina.gob.ar/pais/67-transparencia.php>  
<http://www.anticorrupcion.gov.ar/>  
<http://www.jefatura.gob.ar>  
<http://www.infojus.gob.ar/>

*Sitios de organizaciones de la sociedad civil*

<http://argentinatransparente.org/>  
<http://www.adc.org.ar/>  
<http://www.cippec.org/>  
<http://poderciudadano.org/>

## 2. BOLIVIA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 2.4. Dificultades de la prensa para acceder a la información pública. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos; 5.2. Asociaciones y fundaciones; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE), promulgada en 2009, contiene avances significativos en el reconocimiento de los derechos a la libertad de expresión, de opinión y de información. El artículo 21 señala que las bolivianas y los bolivianos tienen derecho «A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva». Seguidamente el mismo artículo enuncia el derecho «A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva». Por su parte, el artículo 24 garantiza el derecho a la petición al señalar que «Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario». La amplia garantía de acceso a la información se refleja en el artículo 137, que incluso la garantiza en estados de excepción<sup>1</sup>. Además, la CPE otorga un capítulo íntegro a la comunicación social<sup>2</sup>, estableciendo principalmente la garantía del

**Normas  
constitucionales  
sobre transparencia e  
información pública**

\* *Abreviaturas:* Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia = CPE; Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción = PNTLCC

<sup>1</sup> CPE, art. 137: «La declaración del estado de excepción no podrá en ningún caso suspender las garantías de los derechos, ni los derechos fundamentales, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los derechos de las personas privadas de libertad».

<sup>2</sup> CPE, art. 106: «I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información; II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa; III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información; IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información».

derecho a la comunicación, a la información, a la libertad de expresión, opinión, rectificación y réplica. Esta norma suprema también incluye la protección de privacidad<sup>3</sup> o *habeas data* como parte de las acciones de Defensa, dotándola de un nivel similar a la acción de Amparo Constitucional, aunque excluyendo de su ámbito al secreto en materia de imprenta.

**Titulares  
privilegiados del  
derecho de acceso a  
la información**

Pese a que los principios señalados establecen la universalidad del derecho de acceso a la información, la CPE otorga a algunas instituciones como la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Procuraduría General del Estado<sup>4</sup>, la Defensoría del Pueblo<sup>5</sup> y el Control Social<sup>6</sup>, facultades específicas para acceder a información pública de manera irrestricta en el ámbito de sus competencias.

**Normativa básica:  
Decreto 28.168/2005**

Si bien existe un amplio bagaje de derechos constitucionalizados, Bolivia aun no cuenta con una Ley de Acceso a la Información, siendo la norma específica en este ámbito, el Decreto Supremo 28.168, promulgado en mayo de 2005<sup>7</sup>, cuyo objeto es «garantizar el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo». Su ámbito de aplicación es el Órgano Ejecutivo y establece la existencia de excepciones que deberán señalarse en leyes específicas, lo que limita de manera importante su incidencia.

La norma establece que toda información que genere y posea el Poder Ejecutivo pertenece a la colectividad y es pública; señala además que la negativa indebida o la restricción de respuesta serán sancionadas con una pena de privación de libertad de un mes a dos años.

<sup>3</sup> CPE, art. 130: «I. Toda persona individual o colectiva que crea estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, en archivos o bancos de datos públicos o privados, o que afecten a su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal o familiar, o a su propia imagen, honra y reputación, podrá interponer la Acción de Protección de Privacidad; II. La Acción de Protección de Privacidad no procederá para levantar el secreto en materia de prensa».

<sup>4</sup> CPE, art. 231: «Son funciones de la Procuraduría General del Estado, además de las determinadas por la Constitución y la ley: 4. Requerir a las servidoras públicas o a los servidores públicos, y a las personas particulares, la información que considere necesaria a los fines del ejercicio de sus atribuciones. Esta información no se le podrá negar por ninguna causa ni motivo; la ley establecerá las sanciones correspondientes».

<sup>5</sup> CPE, art. 222: «Son atribuciones de la Defensoría del Pueblo, además de las que establecen la Constitución y la ley: 4. Solicitar a las autoridades y servidores públicos información respecto a las investigaciones que realice la Defensoría del Pueblo, sin que puedan oponer reserva alguna». CPE, art. 223: «Las autoridades y los servidores públicos tienen la obligación de proporcionar a la Defensoría del Pueblo la información que solicite en relación con el ejercicio de sus funciones. En caso de no ser debidamente atendida en su solicitud, la Defensoría interpondrá las acciones correspondientes contra la autoridad, que podrá ser procesada y destituida si se demuestra el incumplimiento».

<sup>6</sup> CPE, art. 241: «La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley: 4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna».

<sup>7</sup> Decreto Supremo 28.168, art. 4: «Se reconoce el derecho de acceso a la información a todas las personas como un presupuesto fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia».

La definición de principios<sup>8</sup> de este Decreto constituye *per se* un avance muy importante respecto al derecho de acceso a la información pública y transparencia institucional.

Por otro lado, en 2009 mediante Decreto Supremo 0214, se aprobó la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PNTLC) que tiene como finalidad contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción. La PNTLC abarca a todas las entidades e instituciones que pertenecen a los cuatro órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, así como las entidades territoriales autónomas. En cuanto al acceso a la información, esta Política instruye garantizar la publicidad de un catálogo mínimo de información y documentos, sin necesidad de requerimiento ciudadano. Además se instruye incluir información institucional en las respectivas páginas web, conforme a estándares uniformes, sistematizar la información para hacerla accesible a la ciudadanía, así como la generación «de un estatuto legal que contenga un procedimiento claro y efectivo para que los actores y organizaciones sociales puedan solicitar información a los organismos públicos estableciendo la obligación de respuesta»<sup>9</sup>.

En 2013 se aprobó Ley 341, De Participación y Control Social, que tiene por objeto establecer el marco general de la Participación y Control Social, que estará compuesto por la sociedad civil organizada, «sin ningún tipo de discriminación»<sup>10</sup>. Entre sus atribuciones principales se establece realizar control social y acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales; entre otros.

En relación a los periodistas, estos rigen su labor a la Ley de Imprenta de 1925, que básicamente protege el secreto de fuente, regula la información que se publica, establece la conformación de tribunales de imprenta para procesar las causas contra periodistas y establece su procedimiento.

Como se colige de la relación anterior, Bolivia cuenta con una serie de definiciones normativas y constitucionales que garantizan el acceso a la información pública, aunque éstas se encuentran dispersas y no responden a la política general ni a una Ley específica. La propia

**Política Nacional de Transparencia**

**Ley 341/2013, de Participación y Control Social**

**Normativa sobre periodismo**

**Valoración de la normativa y de su aplicación**

<sup>8</sup> Decreto Supremo 28.168, art. 3: «Los principios fundamentales que guían el acceso a la información pública son los siguientes: PUBLICIDAD: Toda información que genere y posea el Poder Ejecutivo pertenece a la colectividad y es pública. Las personas tendrán el derecho de acceso irrestricto a la misma, salvo excepciones expresamente previstas por leyes vigentes. En ningún caso podrá ser amparada bajo secreto, reserva o confidencialidad información referida a la comisión de delitos de lesa humanidad, violaciones a derechos humanos, corrupción en el ejercicio de funciones públicas y daño económico al Estado. OBLIGATORIEDAD: Toda entidad del Poder Ejecutivo tiene la obligación de entregar la información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz, que solicite cualquier persona, sin discriminación alguna. GRATUIDAD: El acceso a la información es gratuito. Cuando existan costos de reproducción, éstos deberán ser cubiertos por el solicitante».

<sup>9</sup> Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, *Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción*, La Paz, 2009, 32 pp.

<sup>10</sup> Art. 6 Ley 341/2013.

CPE la establece como parte de los derechos fundamentales, aunque en su aplicación jurídica está relacionada más con la política de transparencia y lucha contra la corrupción y se atribuye con mayor claridad a ciertas instituciones del Estado. Asimismo, la norma específica está restringida a uno de los cuatro Órganos del Estado y establece ciertos límites referidos a la seguridad nacional y los datos personales, que dejan un margen considerable a la discrecionalidad de instituciones y autoridades. En los hechos, el acceso a la información pública se reconoce mayormente como un derecho del periodismo, aunque está limitado a las declaraciones abiertas o la información que proporcionan los sitios web institucionales.

**Problemas de  
transparencia en  
Bolivia**

Un problema evidente en el acceso a la información pública está determinado por la poca claridad o la inexistencia de los datos publicados por las fuentes oficiales. Han existido casos muy delicados como la publicación de los datos del censo de población y vivienda que reportaron dos resultados oficiales diferentes<sup>11</sup>, el cálculo de la inflación o el presupuesto que se destina en salud. De hecho, hasta la fecha presente, el Instituto Nacional de Estadísticas no ha publicado los datos completos del Censo realizado en 2012. La mayoría de los indicadores sociales carece de cifras oficiales, lo que dificulta el análisis situacional e impide realizar planes o políticas con nivel aceptable de certeza.

La Ley de Imprenta garantiza el secreto de fuente y en general es un principio que se mantiene, por la presión y defensa de las organizaciones de periodistas y las instituciones de derechos humanos, pese a algunas acciones directas del gobierno para afectarla. No existen portales dedicados a filtrar información y el país no pertenece a organismos internacionales relacionados con la transparencia y la información pública ni de la Alianza para el Gobierno Abierto.

## 1.2. Instituciones

**Ministerio de  
Transparencia  
Institucional**

El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción es la entidad pública responsable de luchar contra la corrupción y recuperar el patrimonio del Estado, arrebatado por delitos relacionados con este ámbito. Sus funciones y atribuciones se basan en la Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas que, además establece la creación de un Consejo Nacional integrada por dos Ministerios, la Fiscalía General, la Contraloría General del Estado, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Procuraduría General del Estado, además de Representantes de la Sociedad Civil Organizada.

**Oficinas de  
Transparencia**

A partir de la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, se establecen una serie de mecanismos para que las entidades públicas generen espacios, fundamentalmente virtuales, de acceso a la información. Debido a que cada institución del Estado tiene la obligación de abrir oficinas de transparencia, en la gestión 2014 se cuenta con 295 Unidades de Transparencia en todas las instituciones

<sup>11</sup> <http://eju.tv/2013/07/corrigien-resultados-del-censo-y-santa-cruz-pierde-primero-lugar-en-poblacion-en-bolivia/>

el Estado»<sup>12</sup>. El Ministerio tiene una oficina nacional y representaciones en cuatro de los nueve departamentos de Bolivia.

Al ser el Ministerio de Transparencia parte del Órgano Ejecutivo, su independencia fue cuestionada<sup>13</sup>, especialmente cuando se presentaron casos de corrupción que involucraban a personas de niveles jerárquicos afín al partido en función de gobierno<sup>14</sup>. Por otro lado, el personal de las Unidades de Transparencia es designado por las autoridades de las propias entidades en las que trabajan, lo que también pone en cuestión su imparcialidad.

Adicionalmente al Ministerio de Transparencia, en Bolivia la Contraloría General del Estado, la Unidad de Investigaciones Financieras, el Servicio General de Identificación Personal, el Órgano Electoral y el Ministerio de Finanzas acceden y administran información masiva, tanto institucional como personal, de acuerdo a sus competencias. No existen normas claras respecto a los límites de uso de esa información<sup>15</sup> y en los hechos, tanto los datos referidos a bienes y rentas como la emergente del registro de identidad, el Padrón Electoral y los movimientos bancarios y financieros personales pueden ser conocidos y utilizados por las entidades y autoridades señaladas sin control ni vigilancia estatal ni de la sociedad.

En cuanto a las funciones que tiene la Defensoría del Pueblo en Bolivia, la Ley 1.818/1997, del Defensor del Pueblo, señala que entre sus atribuciones está la de «Investigar y denunciar, de oficio o como consecuencia de una queja, los actos u omisiones que impliquen vio-

**Independencia cuestionada**

**Otros órganos públicos que acceden y suministran información**

**Funciones de la Defensoría del Pueblo**

<sup>12</sup> MINISTERIO DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, *Memoria 2014*, CIG Gráfica, La Paz 2014, 35 pp. Actualmente se cuenta con 20 Unidades de Transparencia en el Órgano Ejecutivo, 113 Unidades de Transparencia en Entidades Desconcentradas y Descentralizadas, 9 en Gobernaciones Departamentales, 140 en Gobiernos Municipales, 2 en el Órgano Legislativo, 9 en el Órgano Electoral y 1 en la Procuraduría General del Estado.

<sup>13</sup> [http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&cpla=3&cid\\_articulo=121180](http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&cpla=3&cid_articulo=121180): Una de las personas acusadas de ser miembro de una red de extorsión que actuaba en connivencia con Fiscales y Jueces y que operaba desde el Ministerio de Gobierno, quien fue director de Régimen Interior del Ministerio de Gobierno, también trabajó en los Ministerios de Transparencia y de Relaciones Exteriores y Cultos; en la actual gestión gubernamental, sindicó al gabinete jurídico de controlar y manipular al Poder Judicial y al Ministerio Público. El gabinete de aquel entonces estaba conformado por la Ministra de Transparencia y los Ministros de Gobierno, Defensa y el Procurador General del Estado.

<sup>14</sup> <http://www.jornadanet.com/n.php?a=101981-1>: En marzo de 2014 se denunció que la cuñada y el hermano del Vicepresidente controlaban la provisión de servicio de catering a la empresa estatal de aviación con un contrato de 18 millones de Bs. Anuales. Pese al evidente tráfico de influencias, el Ministerio de Transparencia desestimó la existencia de corrupción. Casos como la compra del avión presidencial, un satélite y equipo militar sin licitaciones y con precios por encima de los niveles internacionales, tampoco han sido objeto de investigación por el Ministerio. En 2015 se conoció de la irregular administración de más de 300 millones de Bs del Fondo Indígena administrado por dirigentes del partido de gobierno; pese a que las denuncias tenían larga data, no se investigó el tema desde este Ministerio).

<sup>15</sup> Los arts. 19, 20 y 21 de la Ley de Lucha contra la Corrupción, otorgan al Ministerio de Transparencia, Unidad de Investigaciones Financieras, Ministerio Público y Procuraduría General (en la actualidad todos dependientes del Órgano Ejecutivo), la potestad de acceder a cualquier tipo de información personal sin un control o seguimiento de ninguna otra autoridad jurisdiccional.



lación de los derechos humanos, de las garantías, derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenios internacionales aprobados por el Estado Boliviano»<sup>16</sup>. Mientras que el Decreto 28.168/2005 expresa que en caso de negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, el peticionario podrá acudir en queja ante la autoridad superior competente o al Defensor del Pueblo, o hacer uso de los recursos constitucionales, judiciales y administrativos vigentes en el ordenamiento jurídico.

### 1.3. Políticas

#### La PNTLCC

Bolivia cuenta con una Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PNTLCC), aprobada mediante Decreto Supremo el 22 de julio de 2009, y que incluye el componente de acceso y transparencia en la gestión de la información pública. La PNTLCC establece que el «Acceso a la Información es un derecho fundamental de las personas a conocer el manejo de la cosa pública; permite a los ciudadanos saber acerca del destino y uso de los recursos públicos, constituyéndose en un instrumento de participación ciudadana». Asimismo determina como uno de sus ejes de intervención el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información, bajo el principio general de publicidad de los actos de Órgano Ejecutivo, para lo cual es indispensable «que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones»<sup>17</sup>.

#### Medidas de la PNTLCC; su cumplimiento en la práctica

La política plantea siete medidas concretas para efectivizar el derecho de acceso a la información: garantizar la publicidad de un catálogo mínimo de información y documentos, sin necesidad de requerimiento ciudadano; universalización del uso de Internet y las Tecnologías de Información y Comunicación en los sujetos obligados; sistematización de la información para hacerla accesible; diversificación de soportes en los que la información se entrega a la ciudadanía; apoyar la formalización de un régimen de acceso a la información pública; generar mecanismos administrativos expeditos para que las solicitudes de información sean debidamente atendidas; y promover la generación de un Sistema de archivo de la información.

Pese al tiempo de vigencia, tanto solo las dos primeras medidas han reportado avances considerables y actualmente las posibilidades de obtener datos públicos más precisos que aquellos que se difunden oficialmente, resulta casi imposible, incluso para la prensa<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Art. 11.2, Ley 1818/197, del Defensor del Pueblo

<sup>17</sup> Extracto de la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso 12.108, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>18</sup> ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SABER MÁS VI, *Informe regional sobre el acceso a la información pública y las instancias de control y apelación*, 2014: «En 2011, la ANP (Asociación Nacional de la Prensa) envió solicitudes de información a diferentes reparticiones del gobierno, pero las respuestas fueron escasas. Esto demuestra la urgencia de contar con una ley sólida

En relación a los índices de percepción respecto a la transparencia, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional (TI), donde se miden a 175 países, en una escala del 0 (sumamente corrupto) al 100 (muy transparente), Bolivia en 2012 ocupaba el puesto 105; en el de 2013, bajó al puesto 106. En cuanto al puntaje sobre 100, Bolivia mantiene los 34 puntos, similar al de 2012. Para 2014, ocupa el puesto 103 y tiene un puntaje de 35 puntos.

Un mecanismo adicional de transparencia y participación que se implementó desde la CPE fue el Control Social, un espacio en el que las entidades del Estado brindan dos veces al año una rendición pública de cuentas sobre la ejecución de sus presupuestos y la planificación operativa. Sin embargo las entidades públicas definen a qué organizaciones sociales invitar de manera directa, aunque también hacen una convocatoria pública. Generalmente luego de la presentación de los informes abren un espacio de preguntas y respuestas por escrito, los cuestionamientos profundos o el pedido de mayor información no siempre es respondida o lo hacen con evasivas y no existen mecanismos de seguimiento a los compromisos que se realizan.

En el país, tampoco existe normativa ni políticas públicas referidas a la publicación y uso de la información en internet. Actualmente, los servicios de comunicación virtual son ofrecidos por empresas públicas y privadas sin restricciones ni mecanismos de control o seguimiento. De hecho, la denuncia pública respecto al uso de redes sociales como medios para captar víctimas de trata y tráfico impulsó la realización de campañas de sensibilización y acciones de investigación pero no generó normativas ni planteamiento de políticas. En otro caso, durante los dos últimos procesos electorales, la Ley estableció la prohibición de hacer campañas proselitistas 48 horas antes de los comicios, pero ésta se trasladó a las redes sociales y el Órgano Electoral se declaró incompetente para hacer cumplir la Ley en este espacio.

En cuanto a la participación de la sociedad, la exigibilidad del derecho al acceso a la información pública es mínima y se reduce a temas muy específicos y de manera esporádica. No existe una cultura de demanda y uso de información pública debido a la falta de conocimiento y conciencia de este derecho. Por su parte, las entidades estatales, especialmente del nivel central, suelen estar distanciadas del ciudadano, no capacitan ni sensibilizan a sus funcionarios sobre estos derechos, proveen escasa información institucional y tienden a segmentarla, retrasarla o negarla cuando le es requerida. Se exceptúa la información referida a trámites, procesos o gestiones personales en los que el ciudadano está involucrado o tiene interés; en estos casos la información es provista dentro de los plazos y los formatos adecuados, aunque esto es más frecuente en ciudades capitales o en el nivel central que en el área rural.

**Datos sobre  
transparencia en  
Bolivia**

**Control Social:  
práctica real**

**Ausencia de  
normativa sobre  
publicación por  
privados**

**Valoración global:  
escasa exigibilidad  
social, escasa  
sensibilidad  
institucional**

---

en principios para beneficiar a los ciudadanos, en lugar de favorecer a los gobernantes de turno interesados en resguardar información de interés público».

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### **Función de la transparencia**

El Decreto Supremo 28.168 señala que «el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz es un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente; particularmente en el acceso a la información necesaria para investigar delitos de lesa humanidad, de violaciones a derechos humanos, delitos de daño económico al Estado y de hechos de corrupción»<sup>19</sup>. Por su lado, la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, en concordancia con lo establecido por las Naciones Unidas en su Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado<sup>20</sup> determina que «no basta que el Estado se abstenga de censurar información, sino que se requiere que tome la iniciativa, promoviendo efectivas herramientas, de transparentar la gestión pública, poniendo a disposición de los ciudadanos y organizaciones sociales, de manera permanente, la información relevante para que ejerzan el control y auditoría social, en materias de interés público»<sup>21</sup>. Para el Estado boliviano «resulta vital el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública de documentos que se encuentran en las instituciones públicas y que no están a disposición del público, y que sean relevantes desde el punto de vista del interés general»<sup>22</sup>.

#### **Sujetos obligados**

Desde esa perspectiva, resulta claro que la PNTLCC establece una amplia base de sujetos obligados a proveer información de manera activa, al señalar que se deberá tomar las medidas legales que correspondan para que «se obligue no sólo a los órganos de la administración del Estado Plurinacional de Bolivia, sino también a las entidades privadas que presten, reciben o administran recursos del Estado, y a aquellas que por sus propias características y funciones, revisten un alto interés público»<sup>23</sup>.

#### **Concepto de transparencia**

En relación al concepto de Transparencia, la PNTLCC la define como «un diálogo auténtico y responsable entre gobierno y sociedad, que se desarrolla en un ambiente ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales». En ese aspecto, establece que los componentes para impulsar la transpa-

<sup>19</sup> Decreto Supremo 28.168 - Consideraciones. Gaceta Oficial de Bolivia, 17 de mayo de 2005.

<sup>20</sup> Asamblea General de las NNUU, 101º Período Extraordinario de Sesiones, 8 de diciembre de 1998.

<sup>21</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, 22 de julio de 2009, p. 13.

<sup>22</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, 22 de julio de 2009, p. 13: «En este sentido, se ha señalado que “el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales”».

<sup>23</sup> Ídem, p. 14.

rencia en la gestión pública son: el acceso a la información, el control social, la ética y la rendición pública de cuentas<sup>24</sup>.

## 2.2. Publicidad activa

La PNTLCC establece la «universalización del uso de Internet y las tecnologías de información y comunicación en los sujetos obligados», debiendo las entidades públicas «disponer su información en sus respectivas páginas web institucionales, conforme a estándares uniformes». El Ministerio de Transparencia publicó una guía de estandarización para sitios web donde define elementos que deben tener las páginas web públicas; no obstante no todas cumplen esos parámetros. De hecho, según esta misma entidad, actualmente se cuenta con 356 entidades públicas que tienen página web que son sometidas a evaluaciones; en 2007 sólo existían 5 páginas evaluadas.

Por su parte, el Decreto Supremo 28168 establece que todas las instituciones del Órgano Ejecutivo deben publicar en sus páginas web su Presupuesto anual, la nómina de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales, los contratos de bienes, obras y servicios y convenios celebrados por la institución, los Programas Operativos Anuales, los reportes anuales de ejecución presupuestaria y los Planes anuales de Contratación de Bienes y Servicios.

Adicionalmente a esto, algunas instituciones como el Ministerio de Finanzas publica de manera regular la lista completa de las demandas de contratación de bienes y servicios del Estado, incluidos los gobiernos municipales. Así también se tiene acceso a los datos generales de las declaraciones de bienes y rentas de servidores públicos, el padrón electoral o las sentencias del Tribunal Constitucional. Las instituciones públicas que ofrecen el servicio de información a través de sus páginas web incluyen además una serie de datos referidos por ejemplo a la normativa que las regula, las actividades que realizan sus autoridades o los documentos relevantes de su gestión. En todo caso, más allá de la cantidad de información que se difunde, no existe un mecanismo de seguimiento, control o monitoreo que revise la actualización, accesibilidad o calidad de los datos publicados, identificándose de manera recurrente, graves problemas en los aspectos señalados.

De hecho, desde la sociedad civil se han realizado algunos análisis como el difundido por el Observatorio Nacional de Medios (ONAMED) Bolivia, que evaluó el funcionamiento de los sitios web de nueve municipios entre el 19 y 23 de agosto de 2013 y determinó que «existe poca información pública accesible para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información, a la participación y al control social de la población»<sup>25</sup>. Entre sus principales hallazgos, la indagación concluye que, «existe acceso irrestricto pero no pleno a la información municipal. El acceso a los sitios web de los municipios de capitales de departamento no garantiza el 'pleno acceso' a informa-

**Formato de la publicación**

**Información que debe publicarse y que suele publicarse**

**Monitoreo de la sociedad civil**

<sup>24</sup> Ídem, p. 20.

<sup>25</sup> <http://onadembolivia.blogspot.com/>

ción actualizada sobre la planificación operativa, los presupuestos o la gestión municipal. Tampoco se garantiza la transparencia en el manejo de reportes de auditoría interna o externa, la contratación de personal o la compra de bienes y servicios de forma eficiente<sup>26</sup>.

**Valoración de la información institucional**

En términos generales, las páginas web institucionales son asumidas como medios de promoción institucional e incluso personal de sus autoridades, siendo notoria la publicidad de sus actividades antes que la provisión de información relevante y útil para el ciudadano. Sin embargo, son evidentes los límites referidos al uso de gráficos o mensajes que incluyan principios como la no discriminación, interculturalidad y lenguaje inclusivo. En relación a la información difundida en medios no virtuales, las entidades estatales suelen producir y distribuir publicaciones de promoción con información poco relevante, en los espacios institucionales o en eventos públicos.

### 2.3. Acceso a la información

**Procedimiento**

Pese a que la CPE establece que el ciudadano puede acceder a ésta sin más requisito que su demanda, en la práctica la autoridad y los funcionarios pueden decidir arbitrariamente si responden a solicitudes vía internet a través de los correos electrónicos oficiales o si exigirán una nota firmada con identificación del demandante. Esta decisión tiene que ver con la importancia y utilidad que el funcionario le asigne arbitrariamente a la consulta o demanda. De todos modos, la información considerada formalmente válida, se solicita y se entrega a través de notas escritas.

**Desigualdad territorial**

En primer lugar es importante señalar que el ejercicio del derecho de acceder a la información difiere de manera notoria entre ciudadanos del área urbana y rural. Pese al gran avance en la cobertura de comunicación virtual, el costo y la calidad de acceso al internet hacen que más del 60% de la población, especialmente en área dispersa no pueda acceder a este medio y por lo tanto a información rápida provista por instituciones del Estado. De hecho, más del 80% de los 340 gobiernos municipales no tienen páginas de internet y los que cuentan con este servicio ofrecen información mínima y poco relevante que no cumple con lo establecido en el Decreto 28.168.

**Límites al derecho; su utilización en la práctica**

El Decreto 28.168 establece que la provisión de información por parte de los funcionarios públicos puede negarse en tres circunstancias: secreto, reserva o confidencialidad (determinadas mediante ley expresa); inexistencia de la información en los archivos o falta de competencia cuando le corresponda a otra entidad<sup>27</sup>. En relación a la naturaleza de confidencialidad, se reconoce esta categoría a temas referidos a la seguridad nacional, seguridad pública, el secreto en materia de imprenta, protección de testigos o agentes encubiertos y derecho a la intimidad, aunque en los temas de seguridad nacional y pública, no existen definiciones claras y por lo tanto se sujeta a la discrecionalidad de las autoridades. Otro ámbito que limita el acceso

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo 28.168.

a la información pública lo establece la propia Constitución Política del Estado que prohíbe, de manera expresa, la posibilidad de que los funcionarios del Estado provean información considerada en reserva<sup>28</sup>. Al no existir una ley expresa que defina el margen de reserva de la información, se asume que el funcionario que revele cualquier información que despreste o afecte negativamente a la gestión o a las autoridades, sea considerada atentatoria contra esta definición y por lo tanto punible. De hecho la Defensoría del Pueblo ha recibido y gestionado denuncias de despidos a funcionarios acusados de haber revelado datos institucionales a la prensa.

Otro límite en el acceso a la información tiene que ver con el formato. El Decreto 28.168 establece que la institución sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre<sup>29</sup>, es decir que si éste es electrónico y en un programa especializado, no se cambiará de formato, lo que dificulta el acceso irrestricto a información especializada, especialmente a ciudadanos sin recursos técnicos o económicos disponibles en esos casos. El soporte es otro aspecto que dificulta el uso de la información. La normativa actual establece que los archivos institucionales deben mantenerse en formato físico impreso y la información que se provea deba ser suscrita por un funcionario autorizado. Recién en los últimos años, el Tribunal Constitucional ha fallado disponiendo que los correos electrónicos puedan tenerse como prueba en procesos judiciales. En todo caso, todavía persiste la resistencia a aceptar como oficiales los documentos publicados en internet o en otro soporte distinto al impreso.

Sobre la autoría de la información, en general, se considera que la información, datos, estudios o investigaciones que producen las instituciones del Estado son de naturaleza pública, y de hecho la Ley de Derechos de Autor señala que únicamente la persona natural puede ser autor; sin embargo, añade que el Estado, las entidades de derecho público y las personas morales o jurídicas pueden ejercer los derechos de autor como titulares derivados<sup>30</sup>. En los hechos, las investigaciones privadas con o sin fines de lucro, utilizan las referencias y datos producidos por el estado sin más restricción que la mención de la fuente.

En relación a la información privada o personal que se encuentra en instituciones públicas, el ciudadano sólo puede acceder a ésta si se trata de familiares cercanos o mediante poder notariado, sin embargo, algunas instituciones del Estado como el Ministerio de Transparencia, el Ministerio Público, la Unidad de Investigaciones Finan-

**Dificultades  
derivadas del formato**

**Derechos de autor**

**Información privada**

<sup>28</sup> CPE, art. 237: «Son obligaciones para el ejercicio de la función pública: 2. Guardar secreto respecto a las informaciones reservadas, que no podrán ser comunicadas incluso después de haber cesado en las funciones. El procedimiento de calificación de la información reservada estará previsto en la ley».

<sup>29</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo 28.168, art. 12: «I. Toda entidad pública tiene la obligación de proveer la información requerida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella y que se encuentre bajo su responsabilidad o el ámbito de su competencia. II. La entidad sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre. El peticionario no podrá requerir un cambio de formato o que se expida la información de una manera diferente a la que se encuentra almacenada o archivada en la entidad».

<sup>30</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Ley 1.322, de Derecho de Autor, 13 de abril de 1992.

cieras o la Procuraduría General del Estado, pueden tener cualquier información privada con solo señalarla de interés para sus objetivos.

#### 2.4. Dificultades de la prensa para acceder a la información pública<sup>31</sup>

**Caso: secreto profesional de las fuentes periodísticas**

En el último tiempo se han presentado algunos casos que tiene que ver precisamente con la afectación al derecho de acceso y publicación de información que alguna autoridad consideraba de seguridad nacional. Uno de ellos fue una denuncia del Procurador General del Estado al Ministerio Público contra un periodista de un diario nacional por los delitos de espionaje y revelación de secretos y contra la directora del mismo medio por presunta complicidad, tras la publicación de un artículo relacionado a la estrategia boliviana en torno al conflicto marítimo con Chile. El caso fue remitido a la justicia ordinaria y un juez penal ordenó al autor revelar la fuente de la información. Las asociaciones y organizaciones que aglutinan a los periodistas rechazaron la demanda debido a que no se respetó la jurisdicción especial que define la Ley de Imprenta. Finalmente el caso pasó en revisión a la Corte Departamental de La Paz, que dispuso que fuera enviado al Tribunal de Imprenta, que juzga los casos relativos a la prensa, y revocó la orden judicial respecto al levantamiento del secreto de la fuente.

**Caso: reserva de los actos procesales**

Otro caso de vulneración fue la detención de un periodista por investigar la muerte de un bebé en un hogar de niños. El periodista fue detenido cuando intentó entrevistar a una de las personas implicadas en el caso. La Fiscalía le acusó de obstruir la investigación. Después de dos días de detención en un penal de La Paz y de protestas de diversas instituciones y de la Defensoría del Pueblo, el periodista obtuvo su libertad pura y simple. No obstante, luego de este hecho, una juez declaró la reserva en los actos procesales por 10 días y un mes después declaró la reserva indefinida «con la finalidad de no entorpecer el trabajo que desarrolla el Ministerio Público»<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Conviene algunas consideraciones de contexto. La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en la Asamblea General de 2014 realizada en Santiago de Chile, presentó su informe sobre Bolivia, donde menciona que hay «fragilidad de las libertades constitucionales frente a un poder político que restringe derechos tan elementales como la libertad de expresar y proponer ideas, debatir propuestas y difundir el pensamiento de personas, agrupaciones sociales y partidos políticos de oposición». Por otro lado la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia, en esa misma Asamblea, menciona que los medios han buscado diversas formas para aproximar a la ciudadanía a los candidatos, sin embargo, los candidatos oficialistas rehusaron al debate sobre su propuesta electoral. Los medios estatales no transmitieron los debates y otros espacios informativos organizados por medios independientes para hacer conocer las propuestas de los candidatos, aunque dieron amplia cobertura a toda la información oficialista. Según ese informe «la presión oficial sobre los medios independientes, también incluyó condicionamiento sobre las entrevistas de los candidatos oficialistas. Un periodista de la cadena privada de TV Uno denunció que para aceptar una entrevista con el candidato vicepresidencial, se le impusieron temas y se le vetaron otros, como los vinculados al narcotráfico»: <http://www.sipiapa.org/asamblea/bolivia-147/>.

<sup>32</sup> <http://www.tierraplus.com.bo/Bolivia/Galerias-Tierraplus/Maximo-Secreto-Juez-ordena-reserva-indefinida-en-investigacion-del-caso-Alexander>.

### 3. PARLAMENTO

La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia está compuesta por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Ambas tienen mecanismos similares para difundir y proveer información, a través de páginas web y cuentas en redes sociales. En el caso de la Cámara de Senadores no se encuentra los proyectos de ley cuando es la Cámara de origen, simplemente se presenta un listado de las normas que están en tratamiento. Tampoco se muestra si los proyectos de ley que tienen origen en Diputados, sufrieron modificaciones, por lo que es difícil que cualquier ciudadano pueda realizar un seguimiento al tratamiento, modificaciones y aprobación de la norma.

En Diputados se puede encontrar algunos proyectos de ley, pues en otros casos no existen las normas, tampoco se puede realizar un seguimiento a las modificaciones. En temas de transparencia, ambas tienen datos parciales, por ejemplo en el Senado se presenta la escala salarial pero parcial y en Diputados no existe esta información.

El seguimiento al tratamiento y destino de los proyectos de ley es uno de los temas preocupantes; por ejemplo, no se tiene información sobre los proyectos de anteriores legislaturas, tal es el caso del Proyecto de ley de Acceso a la Información, que fue cuestionada por las organizaciones de prensa al considerar que uno de sus artículos prohibía y limitaba el derecho de los ciudadanos, pues daba atribuciones a los funcionarios jerárquicos para atribuir el carácter reservado a determinada información.

Es importante destacar que la Asamblea Legislativa ha avanzado en la recopilación, sistematización y publicación de leyes y decretos a través de Internet ([gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo) y [sileg.com](http://sileg.com)), aunque el servicio que ofrece todavía es lento y desactualizado. En contrapartida, existen iniciativas privadas como [lexivox.org](http://lexivox.org), [derechoteca.com](http://derechoteca.com) y [decretosbolivianos.com](http://decretosbolivianos.com), que proveen esta información de manera más eficiente. En todo caso no existe ningún mecanismo ni publicación que difunda las leyes o decretos que han promulgado las asambleas departamentales y menos los gobiernos municipales, constituyendo este vacío en un grave problema para conocer y analizar la normativa local.

Por otro lado, en las páginas web sólo se da prioridad a información de los legisladores oficialistas, no se encuentran notas de prensa e información que develen el debate parlamentario y la posición de los opositores. Por otro lado, en las redes sociales sólo se difunde información de los parlamentarios oficialistas.

Los diputados y senadores han creado espacios de socialización de información a través de audiencias públicas en sus regiones, donde pueden dar datos más específicos o amplios a sus electores, especialmente a los sectores sociales a los que pertenecen.

En cuanto al ejercicio del derecho a la información, en términos generales el ciudadano tropieza con las mismas dificultades que ante el órgano ejecutivo. Aunque basado en la normativa puede acceder a la información que solicite, ésta suele ser parcial, segmentada, incompleta y desactualizada.

**Insuficiente  
transparencia  
parlamentaria**

**Acceso a la  
información  
parlamentaria**



#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

##### **Insuficiente transparencia judicial**

El Poder Judicial boliviano atraviesa por una crisis, pese a las reformas que aplicó el Gobierno de Evo Morales con la elección directa de las principales autoridades de este Órgano. La corrupción, la retardación de justicia, la falta de independencia y de transparencia, entre otros, son sólo algunos elementos que carcomen a este Poder. La transparencia y acceso a la información en este ámbito también es limitada.

De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, anualmente se procesa un 65% de las denuncias ingresadas en el órgano Judicial, por lo que el 35% queda pendiente para la próxima gestión. No se cuenta con un registro informático de las denuncias, por lo que el monitoreo de las mismas es complejo<sup>33</sup>. La información que brindan los diversos órganos del Poder Judicial aun es incipiente, no se tiene acceso a información directa, por ejemplo sobre el número de causas ingresadas y resueltas que debieran estar en las páginas web de las diversas instancias que conforman este Órgano. Cuando la investigación se declara en reserva, no se tiene información oficial para hacer seguimiento a los procesos, muchas veces se niega información a los propios abogados de las partes o se les entrega con retraso lo que puede generar la vulneración de otros derechos. El panorama en el Ministerio Público es similar. Un avance importante lo reporta el Tribunal Constitucional, que publica de manera regular las sentencias constitucionales y permite identificar el estado en que se encuentran las causas presentadas.

#### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

##### 5.1. Partidos políticos

##### **Transparencia de los partidos**

En cuanto a las organizaciones políticas, aún está vigente la Ley de Partidos Políticos 1983/1999, que regula la organización, funcionamiento, reconocimiento, registro y extinción de los partidos políticos; las fusiones y las alianzas que se conformen entre ellos; así como sus relaciones con la sociedad y el Estado. La información que generan los partidos políticos, tanto financiera como política o de organización, sólo es entregada al Órgano Electoral y se la conoce cuando el Tribunal la difunde o cuando algún medio de comunicación lo solicita. No existen páginas web con información detallada de las acciones y manejo de las organizaciones políticas.

Las decisiones del Tribunal Constitucional tampoco favorecen la amplia difusión de programas y propuestas políticas de todos los actores participantes en procesos electorales. Los representantes de las organizaciones políticas señalan que la eliminación de la subvención estatal para partidos que participan en procesos electorales ha mermado la posibilidad de difundir masivamente las propuestas políticas de manera igualitaria y que la ciudadanía tenga acceso pleno a votar informada.

<sup>33</sup> NACIONES UNIDAS, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 12 pp.

## 5.2. Asociaciones y fundaciones

No hay normativa específica sobre la información que deben publicar asociaciones y fundaciones. En 2013 se promulgó la Ley 351/2013, de Otorgación de Personalidades Jurídicas, y en 2014 se aprobó el Decreto Supremo 1.597, que reglamenta la Ley 351/2013, pero no se contempló el acceso a la información, sólo se menciona que toda la información y documentación para la solicitud de personería jurídica debe ser entregada al Ministerio de Autonomías. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos en Bolivia, en su informe anual señala que «ha recibido informaciones de algunas organizaciones no gubernamentales sobre la lentitud administrativa y el retardo para obtener la acreditación, lo que generó un clima de incertidumbre en varias de ellas»<sup>34</sup>.

**Ausencia de normativa sobre asociaciones y fundaciones**

## 5.3. Empresas

El Decreto Supremo 28.168/2005 señala en su artículo 2 que las normas de transparencia y acceso a la información en la gestión pública se aplican a las «empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Cuando el Estado no tenga la participación social mayoritaria, este Decreto Supremo se aplicará a los servidores públicos o particulares que lo representen, en el marco de sus funciones y competencias»<sup>35</sup>.

**Obligaciones de las empresas públicas**

El sitio web denominado Plataforma de acceso a la información pública, contiene información de diez empresas públicas o entidades ejecutoras de proyectos y que se constituye en un ejemplo útil de acceso a la información.

Sobre empresas privadas, sólo existe la Ley de Defensa del Consumidor que establece la obligatoriedad de ofrecer información con calidad, precisión y utilidad respecto a los productos o servicios que se ofrecen al público<sup>36</sup>. La norma determina además que las empresas deben incluir en la oferta de bienes o servicios, datos como origen o procedencia geográfica, naturaleza, composición y finalidad; componentes o ingredientes y sus porcentajes; calidad, cantidad, categoría o denominación usual si la tiene; fecha de vencimiento para el consumo o uso del producto; el precio de venta al consumidor; instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo; términos de garantías, en los bienes y servicios que lo ofrezcan; resultados, beneficios, conse-

**Obligaciones de empresas privadas**

<sup>34</sup> Ídem 18, pp. 12

<sup>35</sup> Decreto Supremo 28.168/2005, de Transparencia en la Gestión Pública del Poder Ejecutivo, art. 2.

<sup>36</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Ley 453, de Defensa del Consumidor, art. 4: «La presente Ley se regirá por los siguientes Principios y Valores: d) Fuerza Vinculante de la Publicidad: La información, publicidad, oferta u otros emitidos respecto de un bien, producto o servicio, a través de cualquier forma o medio de comunicación y difusión, obliga a su proveedor a cumplir lo que ofrece, tal como lo ha publicitado y presentado a potenciales usuarios y consumidores. e) Transparencia: En la actuación en el mercado, los proveedores generan una plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos o servicios que ofrecen. La información brindada debe ser veraz y apropiada conforme a la presente Ley».

cuencias o implicaciones que se pueden esperar del uso del producto o de la contratación del servicio, bienes o productos.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

### Derechos de la niñez y adolescencia

El Código del Niño, Niña y Adolescente, en su artículo 23 señala que «El Estado en todos sus niveles, las familias y la sociedad, garantizarán y fomentarán oportunidades de participación de las niñas, niños y adolescentes en condiciones dignas»<sup>37</sup>. Sobre el derecho a la petición, señala: «Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a efectuar de manera directa peticiones, individual o colectivamente, de manera oral o escrita ante cualquier entidad pública o privada sin necesidad de representación, y a ser respondidos oportuna y adecuadamente»<sup>38</sup>. Finalmente señala que «El Estado en todos sus niveles, garantiza en todos los ámbitos, mecanismos adecuados que faciliten y promuevan las oportunidades de opinión, participación y petición»<sup>39</sup>. No obstante, las instituciones públicas y privadas todavía no consideran a las niñas, niños y adolescentes como sujetos válidos para brindar información, cuando lo hacen se les solicita que estén acompañados de una persona adulta.

### Derechos de las personas con discapacidad

En cuanto a las Personas con Discapacidad, la Ley 223/2012, General para Personas con Discapacidad, menciona en su artículo 11 el derecho a la comunicación en sistemas y lenguas alternativas: «El Estado Plurinacional de Bolivia promueve la comunicación en sistemas y lenguas alternativas para la inclusión y el acceso a la información y al ejercicio pleno de las personas con discapacidad»<sup>40</sup>. La norma sobre el derecho a la accesibilidad indica que «El Estado Plurinacional de Bolivia garantiza el derecho de las personas con discapacidad a gozar de condiciones de accesibilidad que les permitan utilizar la infraestructura y los servicios de las instituciones públicas, privadas, espacios públicos, medios y sistemas de comunicación, tecnología y transporte, para su utilización y disfrute de manera autónoma con independencia de su condición de discapacidad y a exigir a las instituciones del Estado la adopción de medidas de acción positiva para el ejercicio de éste derecho»<sup>41</sup>.

### Derechos de las personas mayores

Sobre las Personas Adultas Mayores, la Ley 369/2013, General de las Personas Adultas Mayores, establece en sus principios la participación, definiendo que «es la relación por la que las personas adultas mayores ejercen una efectiva y legítima participación a través de sus formas de representación y organización, para asegurar su integración en los ámbitos social, económico, político y cultural»<sup>42</sup>. Así como también la accesibilidad «por el que los servicios que goza la sociedad puedan también acomodarse para ser accedidos por las personas

<sup>37</sup> Ídem, art. 23.

<sup>38</sup> Ídem, art. 24.

<sup>39</sup> Ídem, art. 25.

<sup>40</sup> Ley 223/ 2012, General para Personas con Discapacidad, art. 11.

<sup>41</sup> Ídem 26, art. 17.

<sup>42</sup> Ley 369/2013, General de las Personas Adultas Mayores, art.3.

adultas mayores»<sup>43</sup>. En cuanto al trato preferente, se ordena que en las instituciones públicas deban ser atendidas en su idioma materno y que todo trámite administrativo se resuelva de manera oportuna, promoviendo un carácter flexible en su solución, de acuerdo a ley. Asimismo se garantiza la participación y control social de las Personas Adultas Mayores. Pese a todos esos mecanismos, todavía no hay una efectiva participación y acceso a la información efectiva. Una gran cantidad de denuncias que llegan a la Defensoría del Pueblo tienen que ver con la usurpación de sus bienes, sin que puedan recuperarlos debido a la falta de mecanismos adecuados que les permitan informarse y recuperar sus bienes.

En cuanto a los pueblos indígenas originarios campesinos, el Estado en la CPE reconoce 22 lenguas oficiales, no obstante no se encuentra información oficial en esos idiomas, ninguna página web del Estado ha incursionado en esa área.

**Derechos de las  
minorías lingüísticas**

## 7. FUENTES DE INTERNET

Defensoría del Pueblo:

<http://www.defensoria.gob.bo/>

Cámara de Senadores:

<http://www.senado.bo/>

Cámara de Diputados:

<http://www.diputados.bo/>

Vicepresidencia del Estado:

<http://www.vicepresidencia.gob.bo/>

Ministerio de la Presidencia:

<http://www.presidencia.gob.bo/>

Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción:

<http://www.transparencia.gob.bo/>

Tribunal Supremo de Justicia:

<http://tsj.bo/>

Tribunal Constitucional Plurinacional:

<http://www.tcpbolivia.bo/tcp/>

Tribunal Agroambiental:

<http://www.tribunalagroambiental.bo/>

Plataforma de acceso a la información pública:

<http://www.miplataforma.gob.bo/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia:

<http://www.ohchr.org.bo/>

Ministerio Público:

<http://www.fiscalia.gob.bo/>

<sup>43</sup> Ídem 29, art. 3.



### 3. BRASIL \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

#### 1. INTRODUCCIÓN

##### 1.1. Marco jurídico general

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), no Brasil, tem uma base constitucional, tratando-se aqui dos artigos 5, XXXIII, 37.3 e 216.2, da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88)<sup>1</sup>. Diante do fato de a base de sustentação da LAI ser a CF/88, o objetivo de nossa Lei de Acesso passa a ser o de dar eficácia plena a esse direito fundamental previsto na CF/88<sup>2</sup>. Afirma o artigo 5, XXXIII, da CF/88 que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse público em geral. Trata-se aqui de uma norma constitucional de eficácia limitada ou norma constitucional não autoaplicável, em que a norma constitucional é capaz de produzir uma eficácia meio, mas não produz uma eficácia fim, carecendo de densidade normativa para produzir todos os seus efeitos legais. Assim, a Lei de Acesso à Informação veio para dar eficácia plena ao direito fundamental à liberdade

**La Ley 12.527/2011  
y su sustento  
constitucional**

---

\* *Abreviaturas:* CF/88 = Constituição Federal do Brasil de 1988; CGU = Controladoria Geral da União; CMRI = Comissão Mista de Reavaliação de Informações; e-SIC = Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão; FUNAI = Fundação Nacional do Índio; LAI = Lei de Acesso à Informação; SIC = Serviço de Informação ao Cidadão; STJ = Superior Tribunal de Justiça; STF = Supremo Tribunal Federal.

<sup>1</sup> A jurisprudência constitucional, por sua vez, tem considerado o amplo acesso à informação como um importante instrumento da democracia, destacando-se nesse sentido diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), tendo este último já decidido que a democracia e a liberdade de expressão e informação são irmãs siamesas.

<sup>2</sup> A LAI contém dispositivos de aplicação imediata a todos os órgãos e entidades, bem como dispositivos que necessitam de regulamentação específica por cada Poder e Ente da Federação. No âmbito do Poder Executivo Federal, a regulamentação específica da LAI ocorreu com a publicação do Decreto 7.724/2012, que estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no Governo Federal.

de informação. Além dessa finalidade específica, a LAI objetiva concretizar ideais democráticos (art. 1 CF/88), uma vez que não existe democracia sem acesso à informação.

### Límites

No Brasil, a LAI admite a possibilidade de restringir informações a dados relacionados à segurança da sociedade ou do Estado, ocorrendo esse caso quando a divulgação da informação põe em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, quando prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais, além de outras hipóteses previstas expressamente no artigo 23 da LAI. Além dessas restrições expressas previstas pela LAI, o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, tendo em vista que esses direitos são também direitos fundamentais previstos na CF/88.

A existência de uma legislação brasileira prévia e posterior à LAI também interfere na aplicação da Lei de Acesso, destacando-se aqui os seguintes atos normativos: Decreto 7.845/2012, que traz procedimentos de credenciamento de segurança e tratamento de informações classificadas, Decreto 5.301/2004, que institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, o Decreto 4.073, que Regulamenta a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.

### Brasil, en la Alianza para el Gobierno Abierto

O Brasil, juntamente com África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, fundou a Parceria de um Governo Aberto - OGP, parceria hoje composta por mais de 65 países, com diversos e variados planos de ações na área de transparência das informações, sendo lançada essa idéia em 20 de setembro de 2011, havendo hoje o Decreto de 15 de setembro de 2011 que instituiu o Plano de Ação nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências, ato normativo esse que traz as seguintes diretrizes para o governo brasileiro: o aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas; o fomento à participação social nos processos decisórios; o estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e o incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

## 1.2. Instituciones

### Ministerio Público

No Brasil, a instituição responsável, de maneira originária, em acompanhar a efetividade da LAI é o Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme previsão do art. 127 da CF/88. Cabe destacar que o Ministério Público tem como princípios

institucionais previstos na CF/88 a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, detendo autonomia funcional e administrativa, segundo o artigo 127 da CF/88.

A LAI definiu que o solicitante pode entrar com recurso à Controladoria-Geral da União (CGU), caso não esteja de acordo com o posicionamento dos recursos apreciados pelos próprios órgãos ou entidades. Neste contexto, a CGU já recebeu inúmeros recursos relativos a pedidos de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Importante ressaltar que a CGU é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência de gestão por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Apesar de o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União se destacarem no que diz respeito à fiscalização de cumprimento da LAI, caso o direito de acesso à informação não esteja sendo respeitado, o cidadão pode encaminhar denúncias a diversos órgãos também responsáveis por sua garantia<sup>3</sup>. Veja a seguir os órgãos competentes para cada caso: a) no Poder Executivo Federal: Controladoria-Geral da União; b) no estadual ou municipal: Ministério Público Estadual e ao Poder Legislativo local; c) no Poder Judiciário: Conselho Nacional de Justiça; d) no Ministério Público: Conselho Nacional do Ministério Público; e) no Poder Legislativo: Tribunal de Contas estadual ou federal, conforme o caso.

**Contraloría General de la Unión**

**Otros órganos de garantía**

### 1.3. Políticas

A partir da premissa de que a informação é um dos pilares da democracia, o Governo Federal tem adotado algumas medidas para o fortalecimento efetivo da LAI, tais como os seguintes: criação de uma seção específica denominada «Acesso à Informação», nos sites dos órgãos e entidades, para divulgação das informações de interesse geral que, pela LAI, são de publicação obrigatória.

Como medida proativa, o Governo Federal tem realizado a implantação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), pelo menos na sede dos órgãos e entidades, em local de fácil acesso e devidamente identificado, com telefones e e-mails exclusivos, bem como servidores treinados para o atendimento dos cidadãos e encaminhamento dos requerimentos.

**Medidas de fortalecimiento de la LAI: portales, servicios y monitoreo**

<sup>3</sup> Como exemplo de descumprimento da LAI, podemos citar as seguintes condutas: impedir a apresentação de pedidos de acesso; impor exigências que dificultem ao requerente exercer seu direito; exigir a apresentação de motivos para dar acesso à informação; não responder aos pedidos de acesso apresentados, entre outros.



A constituição formal de Grupo de Trabalho responsável pela condução do cronograma de providências e designação da autoridade responsável pelo monitoramento do cumprimento da LAI em cada órgão ou entidade, nos termos do artigo 40 da LAI, também pode ser destacada como uma providência adotada pelo Governo Federal.

Em nível de gestão da informação, tem sido feitos levantamentos, avaliação e organização das informações produzidas ou detidas pelos órgãos e entidades que seriam de maior interesse da sociedade, por meio da avaliação das questões encaminhadas pelos canais existentes (ouvidoria e fale conosco, entre outros canais de atendimento).

No ranking da Transparência Internacional, o Brasil, no ano de 2014, ocupou a 69 posição com mais seis países: Bulgária, Grécia, Itália, Romênia, Senegal e Suazilândia.

**Datos sobre  
transparencia en  
Brasil**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

**Sujetos obligados**

A LAI estende suas determinações por toda a Administração Pública Direta e Indireta, em todos os níveis: federal, estadual e municipal. Assim é que a LAI impõe, em seu artigo 1, que «esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios», estabelecendo, ainda, em seu parágrafo único que ficam subordinados ao regime da LAI «os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público», impondo também essas determinações «as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios».

A LAI estabelece que as suas disposições são aplicadas «às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres» (art. 2).

Com a Lei de Acesso, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Dessa forma, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A LAI, entretanto, prevê algumas exceções ao acesso às informações, notadamente àquelas cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

**Principio de  
publicidad y sus  
excepciones**

### 2.2. Publicidad activa

**Concepto legal  
y finalidad de la  
transparencia activa**

A LAI ainda prevê o que se chama de transparência ativa, que é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo de

transparência ativa são as seções de acesso à informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso. A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

O art. 8º da LAI definiu como um dever dos órgãos e entidades públicos publicar na internet informações públicas de interesse coletivo ou geral. De acordo com o Decreto 7.724/2012, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão publicar o seguinte rol mínimo de informações nos seus sítios eletrônicos: a) estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público; b) programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem); c) repasses ou transferências de recursos financeiros; d) execução orçamentária e financeira detalhada; e) procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas; f) remuneração recebida por servidores e empregados públicos de maneira individualizada<sup>4</sup>; g) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; h) contato da autoridade de monitoramento da LAI na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão; i) informações classificadas e desclassificadas, nos termos do art. 45, I e II do Decreto 7.724/2012.

**Información que debe publicarse**

### 2.3. Acceso a la información

Por sua vez, prevê também a LAI o que se chama de transparência passiva, que é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados ou determinado Ministério, seja por meio do SIC físico do órgão ou pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

**Concepto de transparencia pasiva**

De acordo com o art. 10.8º da LAI, é proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua solicitação. Entretanto, o órgão/entidade pode dialogar com o cidadão para entender melhor a demanda, de modo a fornecer a informação mais adequada a sua solicitação.

**No hay obligación de justificar la solicitud**

A LAI prevê ainda uma possibilidade de busca e fornecimento da informação, devendo esse serviço, conforme dispõe o art. 12 da LAI, ser gratuito. Entretanto, podem ser cobrados os custos dos serviços e dos materiais utilizados na reprodução e envio de documentos. Neste caso, o órgão ou entidade deverá disponibilizar ao solicitante uma

**Principio de gratuidad**

<sup>4</sup> Recentemente, o Poder Executivo Federal decidiu publicar a remuneração de seus servidores, tendo em vista que o art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724/2012 prevê a divulgação, de forma individualizada, de remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo outras vantagens pessoais. Essa opção do Governo Federal se baseia na convicção de que os salários dos agentes públicos são informações de interesse público e que a transparência deve sempre prevalecer em um ambiente democrático, entendimento esse já ratificado pelo Supremo Tribunal Federal.

Guia de Recolhimento da União (GRU) ou documento equivalente para que ele possa realizar o pagamento.

**Plazos**

No que diz respeito aos prazos fixados para a Administração Pública fornecer a informação solicitada, estabelece a LAI que se a informação estiver disponível, ela deve ser entregue imediatamente ao solicitante. Caso não seja possível a Administração Pública conceder o acesso imediato à informação, o órgão ou entidade tem até 20 (vinte) dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, se houver justificativa expressa.

**El SIC y el e-SIC, para facilitar el acceso a la información**

O art. 9º da Lei de Acesso instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). São funções do SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Cada órgão e entidade do poder público deve se estruturar para tornar efetivo o direito de acesso à informação, sendo obrigatória a instalação do SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) é um sistema que centraliza as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal. O objetivo do e-SIC é organizar e facilitar os procedimentos de acesso à informação tanto para os cidadãos quanto para a Administração Pública. O e-SIC permite que qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema também é possível consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações.

Os prazos de resposta previstos na LAI começam a contar no dia seguinte ao registro da solicitação realizada no sistema, segundo a Lei do Processo Administrativo – Lei 9.784/99.

**Sujetos obligados a informar**

Para que o direito de acesso seja respeitado, a Lei estabeleceu que todos os órgãos e entidades públicos devem indicar um dirigente para verificar o cumprimento da Lei na instituição. Essa autoridade deve ser diretamente subordinada ao dirigente máximo do órgão ou entidade, e deverá exercer as seguintes atribuições (Art. 40 da LAI): a) assegurar o cumprimento eficiente e adequado das normas de acesso à informação; b) avaliar e monitorar a implementação da LAI e apresentar relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à CGU; c) recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários para o cumprimento da LAI; d) orientar unidades no que se refere ao cumprimento do disposto na LAI e seus regulamentos; e) manifestar-se sobre a reclamação apresentada em caso de omissão de resposta ao solicitante.

**Información reservada; funciones de la CMRI**

A LAI prevê também a criação de uma Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Trata-se de uma comissão interministerial que decide, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas. Nos termos do art. 35 da Lei de Acesso, a CMRI possui competência

para: 1. rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada 4 (quatro) anos; 2. requisitar da autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação, quando as informações constantes do TCI não forem suficientes para a revisão da classificação; 3. decidir recursos apresentados contra decisão proferida: a. pela Controladoria-Geral da União, em grau recursal, a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação; ou b. pelo Ministro de Estado ou autoridade com a mesma prerrogativa, em grau recursal, a pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada; 4. prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a 25 (vinte e cinco) anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, limitado ao máximo de 50 (cinquenta) anos o prazo total da classificação; e 5. estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da Lei de Acesso à Informação.

### 3. PARLAMENTO

No âmbito do Parlamento, a LAI também se aplica. No âmbito do Senado Federal, essa Casa Legislativa oferece informações de forma proativa em seu portal na internet. Todos os dados legislativos produzidos desde o ano 2000 estão disponíveis para consulta e acompanhamento na internet. Os vídeos e áudios das sessões plenárias e das reuniões das comissões também estão disponíveis para a sociedade, além dos vários documentos sobre a história política nacional. Na área administrativa, o Portal da Transparência, lançando em 2009 e considerado o grande marco do acesso à informação no Senado, traz dados sobre servidores, contratos e despesas orçamentárias da Instituição. O portal do Senado na internet está em permanente aperfeiçoamento para que todas as informações disponibilizadas estejam mais facilmente acessíveis aos cidadãos.

O Senado também possui formas de acesso à informação que vão além da internet. Os veículos de comunicação (TV, Rádio, Jornal e Agência de Notícias) permitem o acompanhamento diário de tudo o que ocorre na área legislativa do Senado.

Os serviços de atendimento ao cidadão (Ouvidoria, Alô Senado e SIC) garantem a interlocução necessária entre a população e os parlamentares. Caso, a informação desejada não seja localizada pelo cidadão, é possível enviar uma solicitação por meio de formulário específico.

No Senado, o acesso à informação é reconhecido como um direito humano fundamental, um instrumento essencial para a efetivação de outros direitos. A essência da Lei de Acesso à informação é o direito à memória, um princípio em si e base da democracia. A informação pública é um bem público e deve ser acessível a todos. A cultura de acesso traz a consciência de que a informação pública pertence ao cidadão.

**Portal del Senado**

**El Senado en los medios de comunicación**

**Solicitudes de información parlamentaria**

**Servicios de  
información de  
la Cámara de  
Diputados**

Na Câmara dos Deputados, O Serviço de Informação ao Cidadão da Câmara dos Deputados (SIC-CD) foi criado pelo Ato da Mesa nº 78, de 2013, em face do disposto no art. 9º da Lei 12.527, de 2011, e no inciso I do art. 6º do Ato da Mesa nº 45, de 2012. É constituído por um SIC-Central, que coordena quatro serviços setoriais (SIC-Setorial): Ouvidoria, Secretaria de Comunicação (Secom), Departamento de Comissões (Decom) e Departamento de Taquigrafia (Detaq).

O SIC-Central é de responsabilidade da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) do Centro de Documentação e Informação (Cedi). A Ouvidoria, a partir de 2014, passou a responder exclusivamente solicitações de informação relativas à sua própria atuação. O SIC-Setorial Secom é composto pela Central de Comunicação Interativa (0800), pela Coordenação de Participação Popular e pelo balcão de informações do SIC-CD, responsável pelo atendimento presencial aos cidadãos que visitam a Câmara dos Deputados. Além de fornecer informações de pronto atendimento relativas à atividade legislativa e à atuação institucional da Casa, o balcão do SIC encaminha os cidadãos que solicitem outro tipo de informação ao SIC-Central. O SIC-Setorial Decom integra todos os pedidos relativos às comissões permanentes e temporárias. O SIC-Setorial Detaq atende solicitações relacionadas a pronunciamentos elaborados pelos parlamentares. O processo de atendimento das solicitações de informação está em conformidade com o Ato da Mesa nº 58, de 08 de janeiro de 2013, que estabelece diretrizes para a gestão do relacionamento da Câmara dos Deputados com a sociedade. O atendimento das demandas está sistematizado em linhas e níveis. Linhas de atendimento são entendidas como os órgãos responsáveis pela recepção, triagem e resposta às demandas, segundo o uso ou não dos canais institucionais de interação direta com a sociedade. Os níveis de atendimento dizem respeito à complexidade das demandas e à possibilidade de pronta resolução, necessidade de pesquisa complementar ou de análise e decisão pela administração da Casa.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

**Información judicial  
que debe publicarse**

Tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Superior Tribunal de Justiça, as últimas instâncias do Judiciário brasileiro, a LAI foi regulamentada por resolução, tendo as resoluções conteúdo bastante similar. No STF, a LAI foi regulamentada pela Resolução 528/2014. No STJ, coube a Resolução 7/2014 tratar dessa regulamentação.

A Resolução nº 528/2014 impõe, em seu artigo 3º, que as informações de interesse geral são divulgadas no sítio eletrônico do Tribunal, independentemente de requerimento, sendo disponibilizado no sítio do STF na Internet um banner que dá acesso à seção específica, contendo as seguintes informações de interesse geral: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive aos respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do Supremo Tribunal Federal; VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; VII - relação dos membros do Tribunal; VIII - relação de magistrados auxiliares e de magistrados instrutores; IX - quantitativo de pessoal efetivo e comissionado; X - subsídio dos membros do Tribunal; benefícios pagos aos magistrados auxiliares e instrutores; e remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas; XI - quantitativo e estrutura remuneratória dos postos de trabalho terceirizados e de estagiários; XII - relação de serviços oferecidos pelo Supremo Tribunal Federal ao cidadão.

Segundo a resolução citada acima, o interessado em obter informações do Supremo Tribunal Federal deve apresentar requerimento: I - eletronicamente, mediante o formulário disponível na área «Acesso à Informação», no Portal do Supremo Tribunal Federal na internet; II - por telefone; III - por correspondência física, dirigida à Central do Cidadão; IV - pessoalmente. Em seu artigo 7, a Resolução retro mencionada estabelece que: à Central do Cidadão cabe: I - atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; II - informar sobre a tramitação de documentos nas respectivas unidades; e III - protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. Para o artigo 11 da Resolução analisada, quando o pedido incluir fornecimento de cópias e impressões de processos ou documentos, a unidade responsável pela informação deverá analisar o conteúdo e, se foro caso, indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido. Em seu artigo 14, a Resolução estabelece que, no caso de indeferimento de acesso a informações, poderá o interessado interpor recurso hierárquico, no prazo de dez dias, a contar da ciência, e que o recurso deverá ser interposto via sistema STF-Cidadão, devidamente instruído e fundamentado pelo recorrente.

Em seu artigo 23 a Resolução do STF determina que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, tendo em vista a adaptação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) a esta nova lei e suas exigências, foi constituído no âmbito da Funai, pela portaria interna nº 118, de 23 de fevereiro de 2012, o Grupo de Trabalho da Lei de Acesso à Informação. O referido grupo atuou segundo orientações recebidas do Grupo de Trabalho instituído no Ministério da Justiça e da Controladoria-Geral da União. Os trabalhos do grupo objetivaram a adaptação da Funai aos requisitos da lei, tais como os de transparência ativa; a instituição de um Serviço de Informações ao

**Acesso a la  
información judicial**

**Actuaciones de la  
Fundación Nacional  
do Índio**

Cidadão (SIC); designação de autoridade diretamente subordinada ao dirigente máximo do órgão para monitorar a implementação da lei e assegurar o seu cumprimento; e classificação das informações sensíveis que não estejam protegidas previamente pela Lei de Acesso à Informação.

Foi criado no âmbito da Funai, pela portaria nº 2, de 25 de abril de 2012, o Serviço de Informação ao Cidadão da Funai (SIC/FUNAI), que faz parte da rede SIC do Ministério da Justiça, criada pela Portaria nº 600/MJ. O SIC/Funai localiza-se no térreo do edifício-sede deste órgão, e pedidos de informação podem ser feitos por meio do sistema SIC, em [www.acessoinformacao.gov.br](http://www.acessoinformacao.gov.br), cujo link pode ser encontrado no lado direito da página de acesso à informação deste órgão ou, presencialmente, na sala do SIC/Funai (Fundação Nacional do Índio - SBS Quadra 02, Lote 14 70070-120- Brasília/DF).

A portaria nº 2, de 25 de abril de 2012, também designou o Ouvidor da Funai, Paulo Celso de Oliveira, como a Autoridade Responsável por monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação no órgão e assegurar seu cumprimento, conforme o disposto no artigo 40 da Lei de Acesso à Informação.

## 6. FUENTES DE INTERNET

Abaixo, a lista de alguns Serviços de Informação ao Cidadão cadastrados no sistema e-SIC do Governo Federal:

ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.

[acessoinformacao@abgf.gov.br](mailto:acessoinformacao@abgf.gov.br)

AEB - Agência Espacial Brasileira

[sic@aeb.gov.br](mailto:sic@aeb.gov.br)

AGU - Advocacia-Geral da União

[ouvidoriageral@agu.gov.br](mailto:ouvidoriageral@agu.gov.br)

AN - Arquivo Nacional

[sic@arquivonacional.gov.br](mailto:sic@arquivonacional.gov.br)

ANA - Agência Nacional de Águas

[sic@ana.gov.br](mailto:sic@ana.gov.br)

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

[sic@anac.gov.br](mailto:sic@anac.gov.br)

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

[gestorsic@anatel.gov.br](mailto:gestorsic@anatel.gov.br)

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

[sic@ancine.gov.br](mailto:sic@ancine.gov.br)

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

[e-sic@aneel.gov.br](mailto:e-sic@aneel.gov.br)

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

[sic@anp.gov.br](mailto:sic@anp.gov.br)

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

[sic@ans.gov.br](mailto:sic@ans.gov.br)

## 4. COLOMBIA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos; 5.2. Asociaciones, fundaciones y empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, la transparencia y la publicidad de la información pública son condiciones indispensables para el adecuado funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho. Por eso hace importantes referencias a la garantía de ambas: se establece como uno de los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural (art. 2 CP), el derecho a informar y ser informado (art. 20), el derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y los particulares (art. 23), el derecho que tienen todas las personas a «acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley» (art. 74), el derecho a la información sobre la comercialización de bienes y servicios (art. 78), el deber específico de los servidores públicos de declarar bajo juramento el monto de los bienes y las rentas (art. 122), la sujeción al principio de transparencia en los procesos de provisión de empleos públicos (art. 125), la moralidad, imparcialidad y publicidad como principios rectores de las actuaciones administrativas (art. 209), la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos públicos (art. 267), la defensa de los intereses públicos y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas (arts. 275 y 277 CP), entre otros mandatos.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la información pública (AIP) cumple, al menos, tres funciones esenciales

**Numerosas referencias a la transparencia en la Constitución**

**Funciones del derecho a la información, según la Corte Constitucional**

---

\* *Abreviaturas:* CP = Constitución Política de Colombia; Derecho AIP = Derecho de Acceso a la Información Pública; Ley TAIP = Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública; PGN = Procuraduría General de la Nación; La Secretaría = Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República; Ministerio TIC = Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones; MP = magistrado ponente; AGN = Archivo General de la Nación; smlmv = salarios mínimos legales mensuales vigentes.



en el ordenamiento jurídico al garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos<sup>1</sup>; el conocimiento de las condiciones necesarias para la realización de otros derechos o fines constitucionales como el derecho de las víctimas a la verdad, el derecho de la sociedad a la memoria histórica, el derecho a la información, el principio de la publicidad de las actuaciones administrativas<sup>2</sup>; y la publicidad y transparencia de la gestión pública<sup>3</sup>.

**Rango de derecho fundamental**

Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho AIP derivado de una interpretación sistemática de los derechos de petición (art. 23 CP) y del libre acceso a los documentos públicos (art. 74) y de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>. Y ha afirmado que la consagración expresa de este derecho en la Constitución Política es un rechazo contundente al secretismo para, en su lugar, propugnar por la máxima publicidad en las actuaciones públicas. En este sentido, ha rechazado las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para abusar del poder del Estado y mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren conveniente.

**Relación con otros derechos**

La jurisprudencia constitucional también ha establecido el estrecho vínculo que tiene este derecho con el derecho de petición (art. 23 CP) y con la libertad de información (art. 20), con los que comparte su núcleo axiológico, no obstante contar cada uno con entidad propia y un contenido autónomo diferenciable<sup>5</sup>. Y ha indicado que el derecho de petición es el género y el derecho AIP una manifestación específica del mismo<sup>6</sup>.

**La Ley 1.712/2014, marco general**

Pese a estas relevantes previsiones y jurisprudencia constitucionales, las autoridades públicas reiteradamente desconocían la garantía del derecho AIP, bien por desconocimiento o falta de aplicación. Adicionalmente, en el país existían numerosas, y dispersas disposiciones normativas que limitaban el acceso a la información pública por muy variadas y hasta imprecisas razones. Era necesario entonces desarrollar legislativamente el derecho AIP, lo que se logró con la muy reciente expedición de la Ley Estatutaria 1.712/2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública y se dictan otras disposiciones (LTAIP), que constituye el marco general para la protección de este derecho en Colombia.

**Principios esenciales de la Ley**

De acuerdo con la LTAIP, el acceso a la información no solo se considera el derecho subjetivo de solicitar información pública sino también la obligación correlativa de divulgarla proactivamente, para lo cual los sujetos obligados deben implementar procedimientos

<sup>1</sup> Sentencia C- 038 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>2</sup> Sentencia C-491 de 2007, MP Jaime Córdoba Triviño.

<sup>3</sup> Sentencia C-957 de 1999, MP Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-473 de 1992, T-695 de 1996, T-074 de 1997 y C-491 de 2007.

<sup>5</sup> Sentencia T-473 de 1992, MP Ciro Angarita Barón.

<sup>6</sup> Sentencias C-274 de 2013, MP María Victoria Calle Correa; T-605 de 1996, MP Jorge Arango Mejía.

archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos (art. 4).

Algunas de las garantías específicas previstas en esta Ley tienen que ver con la consagración del principio de máxima publicidad, el no tener que acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, el deber de publicidad proactiva, el criterio de accesibilidad diferencial, la inversión de la carga de la prueba y la divulgación parcial de la información pública. Además, se prevé la responsabilidad penal frente a todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada, total o parcial, de información pública que haya sido objeto de una solicitud de información.

Por supuesto, el ejercicio de este derecho fundamental no es absoluto pues puede entrar en tensión con otros derechos o intereses públicos que también exigen protección por parte del Estado. La Corte Constitucional ha considerado que solo es legítima una restricción del derecho AIP siempre y cuando se cumplan las siguientes reglas: i) debe estar autorizada por la Constitución o la ley; ii) la norma que la establezca debe ser precisa y clara de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; iii) la decisión de no suministrar una información debe darse por escrito y estar motivada invocando la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley debe establecer un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva de operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) obliga a los servidores públicos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información<sup>7</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que los límites al derecho AIP deben resultar razonables y proporcionales al logro de finalidades constitucionales legítimas como lo serían: garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar afectadas por la publicidad de una información, la seguridad y defensa nacionales, la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario, y los secretos comerciales e industriales<sup>8</sup>. En otros casos, sin embargo, la balanza se inclina en favor de la primacía del derecho de AIP. Por ejemplo, no se puede obligar a un periodista a divulgar sus fuentes, toda vez que se prohíbe la censura (art. 20 CP), «La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional» (art. 73) y «El secreto profesional es inviolable» (art. 74). La Constitución no dejó margen alguno para que el Legislativo señalara bajo qué condiciones puede legítimamente limitarse esta garantía y determinó la obligatoriedad para el profesional vinculado

## Límites del derecho

<sup>7</sup> Sentencia C-274 de 2013, MP María Victoria Calle Correa.

<sup>8</sup> Sentencia C-887 de 2002, MP Clara Inés Vargas Hernández.

por él de guardarlo<sup>9</sup>. Precisamente por lo anterior, cuando los periodistas logran obtener información reservada el Estado se encuentra impedido para evitar su publicación. En todo caso, en el país no existen portales especialmente dedicados a filtrar información de interés público.

**Colombia en el sistema internacional**

En el ámbito internacional, además de ser miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) órgano que cuenta con una Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Estado colombiano hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) que a través del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos (SIDH) creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En el marco de estos organismos internacionales el país ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74/1968), la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Ley 16/1972), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 970/2005), la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 412/1997) y ha suscrito la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). El país ha presentado informes relativos a la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana a través del MESICIC y dentro del Mecanismo de Evaluación de la Convención de la ONU.

**«Softlaw» internacional, parámetro de interpretación**

La jurisprudencia constitucional también ha reconocido como parámetros de interpretación autorizados para la promoción y defensa del derecho de acceso a la información diferentes declaraciones y principios como la Declaración Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información; la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión; los Principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información; los Principios sobre el derecho de acceso a la información del Comité Jurídico Interamericano; las Recomendaciones sobre acceso a la información de la OEA; la Declaración de Chapultepec, entre otros documentos no vinculantes. De hecho, la expedición de la LTAIP se fundamentó en las reglas y estándares de la ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información aprobada por la Asamblea General de la OEA.

**Colombia en la Alianza para el Gobierno Abierto**

Colombia forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde su adhesión en septiembre de 2011 y en 2012 formuló su primer Plan de Acción. En 2013 creó el Comité de Seguimiento al Plan de Acción<sup>10</sup>. Actualmente, el país se encuentra en la fase de cons-

<sup>9</sup> Vale decir que en Colombia la actividad periodística puede ser ejercida tanto por profesionales graduados en comunicación social como por quienes lo hacen empíricamente, resultando en ambos casos vinculados por los derechos y deberes derivados de esta actividad. Lo anterior con base en la Sentencia C-087 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz, que declaró la inexecutable de la Ley 51/1975 que reglamentaba el ejercicio del periodismo.

<sup>10</sup> El Comité lo conforman: dos miembros del Gobierno Colombiano (Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y Secretaría de Transparencia), tres miembros de la sociedad civil (Transparencia por Colombia, Corporación Somos Más, Asociación de Fundaciones Empresariales) y un miembro del sector privado (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio–Confecámaras).

trucción del segundo Plan de Acción para la vigencia 2015-2017, debiendo hacer entrega del plan definitivo entre el 15 y el 30 de junio de 2015 e iniciar su implementación el 1 de julio de acuerdo con el cronograma de la Alianza. Los responsables gubernamentales en esta materia son la Secretaría de Transparencia y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, ambas de la Presidencia de la República. De conformidad con los lineamientos para la implementación de datos abiertos de la Estrategia de Gobierno en Línea, todos los datos publicados en formato abierto por las entidades públicas de Colombia pueden ser accedidos, reutilizados y automatizados por cualquier persona para desarrollar aplicaciones o servicios de valor agregado, hacer análisis e investigación, ejercer labores de control o para cualquier tipo de actividad comercial o no comercial.

En torno al acceso a la información ambiental, la Ley 99/1993 que crea el Sistema Nacional Ambiental establece el derecho de petición ambiental, conforme al cual toda persona tiene derecho a formular petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que su uso pueda ocasionar a la salud humana, así como sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente. Dicha petición debe ser respondida en el término de diez días hábiles (art. 74).

Otras legislaciones especiales, sin embargo, establecen limitaciones al derecho AIP. La Ley 190/1995, sobre moralidad en la Administración pública y erradicación de la corrupción, dispone la reserva de las investigaciones preliminares, los pliegos y autos de cargos que formulen los órganos de control dentro de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, lo mismo que los respectivos descargos (art. 33). Esta reserva ha de levantarse tan pronto se practiquen las pruebas decretadas en la oportunidad legal, y en todo caso, una vez expire el término señalado en la ley para la investigación, con el fin de asegurar el escrutinio público y posibilitar la aportación de nuevos elementos de prueba antes de que se adopte la decisión final (Sentencia C-038 de 1996).

No obstante, en el marco de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), consagrada en el CONPES 167 de 2013, se creó la Ventanilla Unificada de Denuncias contra la corrupción (VUD) a través de la cual cualquier persona puede dirigir denuncias de corrupción a la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Auditoría General de la República (AGR) y la Fiscalía General de la Nación (FGN), de acuerdo a sus competencias y aún de manera anónima<sup>11</sup>. Por otra parte, se cuenta con el Mecanismo de Denuncias Alto Nivel, herramienta de carácter preventivo que genera alertas tempranas en los procesos de licitación. Actualmente, la Secretaría de Transparencia promueve la discusión de un borrador de proyecto de ley que busca la protección de denunciantes de corrupción<sup>12</sup>.

**Información ambiental: Ley 99/1993**

**Límites al derecho en la legislación específica: casos de corrupción**

<sup>11</sup> [www.denunciocorrupcion.gov.co/inicio](http://www.denunciocorrupcion.gov.co/inicio)

<sup>12</sup> <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/la-meta-es-hacer-que-ser-denunciante-sea-normal.aspx>

**Procesos penales**

En materia penal, se ha dispuesto la publicidad de las actuaciones procesales que se desarrollen durante la etapa de juzgamiento, teniendo acceso a ellas, además de los intervinientes, los medios de comunicación y la comunidad en general, salvo en los casos en los cuales el juez considere que la publicidad de los procedimientos: i) pone en peligro a las víctimas, jurados, testigos, peritos y demás intervinientes; ii) afecta el orden público, la seguridad nacional o la moral pública; iii) expone a los menores de edad que deban intervenir; iv) menoscaba el derecho del acusado a un juicio justo; o v) comprometa seriamente el éxito de la investigación (arts. 18, 149 a 152A del CPP).

**Gastos reservados**

La Ley 1.097/2006 establece la reserva de información relacionada con gastos reservados por un término de 20 años, sin perjuicio de las investigaciones de orden penal, disciplinario o fiscal (art. 5). En similar sentido, la Ley 1.219/2008 sobre el Régimen de Contratación con cargo a gastos reservados establece que los servidores públicos, contratistas y en general quienes intervengan (a cualquier título) en el trámite, desarrollo y concreción de los contratos con cargo a gastos reservados, están obligados a mantener reservada toda la información a la que tengan acceso por razón de su participación en el respectivo proceso, *so pena* de las sanciones civiles, penales y disciplinarias a que haya lugar (art. 4.3).

**Actividades de inteligencia**

La Ley Estatutaria 1.621/2013, marco legal de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, establece el carácter reservado de los documentos, información y elementos técnicos de dichas actividades por un término máximo de 30 años contados a partir de su recolección, con la posibilidad excepcional de que el Presidente de la República pueda extender la reserva por 15 años más. Este mandato no vincula a los periodistas ni a los medios de comunicación cuando ejerzan su función quienes, en cualquier caso, estarán obligados a garantizar la reserva respecto de sus fuentes (art. 33).

Sin embargo, los servidores públicos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia que divulguen, entreguen, filtren, comercialicen, empleen o permitan que alguien emplee la información reservada incurrirán en causal de mala conducta y procederá el retiro de servicios de conformidad con las normas de carrera correspondientes (art. 38), principalmente, la Ley 734/2002 o Código Disciplinario Único y la Ley 836/2003, de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares. Sin perjuicio de lo anterior, los servidores públicos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y los receptores de dicha información que incumplan el deber reserva de la información, procederán las acciones penales a que haya lugar.

**Datos personales**

En materia de datos personales, tanto la Ley Estatutaria 1.266/2008, que regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales de naturaleza financiera, crediticia, comercial y de servicios como la Ley Estatutaria 1.581/2012 por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales, establecen como principios rectores para la administración y el tratamiento de los datos personales los de finalidad, veracidad, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad, así como el

requisito de contar con la autorización expresa y escrita del titular de la información para llevar a cabo su tratamiento.

La 1.273/2009, que modifica el Código Penal y crea el bien jurídico tutelado de la protección de la información y de los datos, adiciona el tipo penal de «Violación de datos personales», que castiga con pena de prisión de 48 a 96 meses y multa de 100 a 1000 smlmv a quien «obtenga, compile, sustraiga, ofrezca, venda, intercambie, envíe, compre, intercepte, divulgue, modifique o emplee códigos personales, datos personales contenidos en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes» (art. 269F). La pena se aumentará de la 1/2 a las 3/4 partes si la conducta se cometiere sobre redes o sistemas informáticos o de comunicaciones de carácter oficial o del sector financiero, o por un servidor público en ejercicio de sus funciones, entre otros agravantes (art. 269H).

## 1.2. Instituciones

El artículo 23 de la LTAIP determina que el Ministerio Público será el órgano del Estado encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en esta Ley. De esta manera, no se crea una nueva entidad para cumplir los propósitos de la LTAIP sino que se ordena la articulación entre entidades existentes y su organización interna para el cumplimiento de las nuevas atribuciones legales. Para tal fin, las entidades concernidas deberán establecer una metodología y contar con una oficina designada que disponga de los medios necesarios para asumir las atribuciones otorgadas. El Ministerio Público, por disposición constitucional, está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías (art. 118 CP) y cumple funciones de órgano de control del Estado (art. 117 CP), contando para el efecto con independencia y autonomía administrativa y presupuestal. Las tres instituciones cuentan con dependencias en los niveles central (nacional) y descentralizado (regional y municipal), logrando abarcar cada punto del territorio nacional.

La Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales es la autoridad nacional de protección de datos, de conformidad con las Leyes Estatutarias 1.581/2012 y 1.266/2008. Sus funciones se circunscriben a la vigilancia y sanción de los responsables y encargados del tratamiento de los datos personales.

La Ley estatutaria 1.621/2013 creó la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia con el objeto de que el Congreso de la República ejerza funciones de control y seguimiento político, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos por la ley en esta materia<sup>13</sup>. Y adicionó la Ley 5/1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso, para establecer que los «debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada» (art. 27).

**Ministerio Público**

**Órganos que protegen datos sensibles**

<sup>13</sup> Ley 1621/2013, art. 19, que modifica la Ley 5/1992, art. 55.

Esta misma Ley creó la Comisión asesora para la depuración de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, presidida por el Procurador General de la Nación e integrada por un delegado de la Defensoría del Pueblo, entre otros, que tendrá una vigencia de dos años a partir de su conformación para producir un informe de recomendaciones al Gobierno Nacional sobre los criterios de permanencia y depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia (art. 27).

### 1.3. Políticas

#### Órganos responsables de las políticas públicas de transparencia

El artículo 32 de la LTAIP define como entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la Política Pública de Acceso a la Información Pública, a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (la Secretaría), el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones (Ministerio TIC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Estas entidades se han articulado bajo el liderazgo de la Secretaría con el objetivo de diseñar e implementar planes estratégicos particulares y estrategias comunes que posibiliten el cumplimiento de las responsabilidades que a cada una les corresponde.

#### La Estrategia Gobierno en Línea

Si bien algunas de las obligaciones establecidas en la LTAIP son nuevas, la mayoría ya se encontraban previstas en normas anteriores que, a pesar de su vigencia, encontraron en la expedición de esta ley la oportunidad de articular esfuerzos e impulsar la exigibilidad de su cumplimiento. Una de estas medidas existentes es la Estrategia de Gobierno en Línea (o Estrategia GEL) a cargo del Ministerio TIC, cuyos lineamientos fueron actualizados por medio del Decreto 2573/2014 con el propósito de ajustarlos a las exigencias de la LTAIP y su decreto reglamentario 103/2015. De esta forma, las entidades del Estado que venían implementando o recién acojan la Estrategia GEL no solo podrán recibir acompañamiento para el cumplimiento de los mínimos obligatorios de información publicada de manera proactiva, sino que también contarán con el apoyo técnico requerido para mostrar avances en datos abiertos, accesibilidad diferencial e interoperabilidad de sistemas de información con base en el Manual<sup>14</sup> y el Marco de Arquitectura Empresarial para la Gestión TI<sup>15</sup>.

#### El Plan Vive Digital 2014-2018

Es importante señalar, además, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos Por un Nuevo País» fueron aprobados unos artículos que harán posible el logro de los objetivos del Plan Vive Digital 2014-2018 que apunta a posicionar al país como líder en el desarrollo de aplicaciones para los más pobres y tener el Gobierno más eficiente y transparente con el uso de la tecnología.

#### Actuaciones del Archivo General de la Nación

Por su parte, el AGN, autoridad archivística del país por virtud de la Ley 594/2000, ha expedido normatividad para brindar lineamien-

<sup>14</sup> <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-8011.html>

<sup>15</sup> [http://www.mintic.gov.co/marcodereferencial/624/articles-7936\\_lineamientos.pdf](http://www.mintic.gov.co/marcodereferencial/624/articles-7936_lineamientos.pdf)

tos en asuntos tan variados como el proceso de entrega y/o transferencia de archivos de entidades que se suprimen, fusionen, privatizen o liquiden (Decreto 029/2015), la inspección, vigilancia y control a los archivos y documentos de interés público (Decreto 106/2015), la gestión de archivos digitales (Acuerdo 003/2015), la administración, conservación y custodia de archivos relativos a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Acuerdo 004/2015), la reconstrucción de expedientes (Acuerdo 007/2015), la elaboración de Tablas de Retención Documental-TRD (Circular Externa 003/2015), principalmente.

Cada una de las entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la Política Pública de Acceso a la Información Pública se encuentra ejecutando campañas de sensibilización y cursos de capacitación para sus propios funcionarios y los de otras entidades del Estado en los contenidos de la LTAIP. La PGN y la Defensoría del Pueblo también adelantan acciones de divulgación de la Ley entre funcionarios, sociedad civil y ciudadanía en general. El Ministerio de Educación, encargado por la LTAIP de la promoción del derecho de acceso a la información en las instituciones de educación (art. 31), ha incorporado esta temática dentro del Programa de Competencias Ciudadanas.

**Sensibilización y capacitación**

La Alianza Más Información Más derechos se encuentra coordinada por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) y la integran el Proyecto Antonio Nariño, la Corporación Ocasá, Transparencia por Colombia y el Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia), quienes trabajan por lograr un pleno conocimiento, garantía y ejercicio por parte de funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos de este derecho fundamental. Esta Alianza promovió la aprobación parlamentaria de la LTAIP<sup>16</sup> y realiza seguimiento a su implementación en el territorio nacional.

**Actuaciones de la sociedad civil**

El Proyecto Antonio Nariño (PAN)<sup>17</sup> publicó en 2013 la primera edición del Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, que mostró el estado de la libertad de expresión y el acceso a la información pública en Colombia durante 2011. El índice PAN valoró la dimensión del Acceso a la Información a través de cuatro categorías de análisis: acceso público, respuesta de las entidades públicas a las solicitudes de información, acceso masivo y oferta de información, sin que (en ningún caso) la media nacional superara el 50% del cumplimiento ideal<sup>18</sup>.

**Datos sobre transparencia en Colombia**

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2014 de Transparencia Internacional, el país ocupa el puesto 94 entre 175

<sup>16</sup> Proyecto de Ley Estatutaria número 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado, «por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional», aprobado el 19 de junio de 2012.

<sup>17</sup> Creado en 2001 por un grupo de organizaciones nacionales e internacionales. Las organizaciones fundadoras y aliadas actuales del PAN son la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP, la Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos, ANDIARIOS, la Fundación Gabriel García Márquez para el Nuevo Periodismo Iberoamericano, FNPI y la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL.

<sup>18</sup> <http://www.pan.org.co/archivos/multimedia/index.html>



con un puntaje de 37/100. Entre los 30 países de las Américas evaluados, Colombia se encuentra en el puesto 17 de la tabla y sigue ubicándose por debajo del puntaje promedio de la región que es de 45/100<sup>19</sup>. El Capítulo Nacional de esta organización, Transparencia por Colombia, funciona en el país desde 1998. El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) ha sido la herramienta que Transparencia por Colombia ha aplicado, desde el año 2002, con el propósito de evaluar el nivel de transparencia e identificar las condiciones institucionales que pueden configurar riesgos de corrupción en las entidades del Estado colombiano, a través de tres instrumentos principales: el Índice de Transparencia Nacional (ITN), el Índice de Transparencia Departamental (ITD) y el Índice de Transparencia Municipal (ITM).

Para la vigencia 2103-2104, la Corporación evaluó 224 entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, de las tres ramas del poder público, órganos de control y Ministerio Público. El 22 de mayo de 2015 se divulgaron los resultados municipales y departamentales del ITEP. En esta oportunidad, las gobernaciones y contralorías departamentales evaluadas lograron una calificación promedio de 59,1/100 y 55,5/100 puntos, respectivamente, en donde apenas cuatro de las 32 gobernaciones y dos de las 32 contralorías lograron riesgo moderado de corrupción. Las contralorías muestran sus mayores deficiencias en el factor «Visibilidad» cuya calificación más baja la obtiene el ítem de «Divulgación de información de servicio al ciudadano». Las alcaldías de las 28 ciudades capitales y los 13 municipios que fueron evaluadas reportaron un promedio general de 57,3/100 puntos con una clasificación de riesgo alto de corrupción, ninguna logró la calificación de riesgo bajo de corrupción y solo el 7% obtuvo la de riesgo de corrupción moderado. El lanzamiento oficial de los resultados para las entidades de orden nacional fue anunciado para el día 18 de junio de 2015.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Sujetos obligados

De conformidad con el artículo 5 LTAIP, son sujetos obligados de la misma, dentro de la Administración, además del conjunto del Poder Ejecutivo, los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control, las personas naturales y jurídicas que presten servicios públicos respecto de la información relacionada con el servicio, las personas naturales y jurídicas que desempeñen función pública respecto de la información relacionada con la función y las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

#### Objeto de la información

Por regla general, en ejercicio del derecho AIP toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle en su calidad de tal (arts. 4 y 6 b).

<sup>19</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014>

El acceso a la información pública solamente puede ser negado o exceptuado cuando se trate de: a) información clasificada por daño a los derechos a la intimidad, vida, salud, seguridad y los secretos comerciales, industriales y profesionales de personas naturales o jurídicas (arts. 6 c) y 18); o de b) información reservada por daño a intereses públicos como la defensa y seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la prevención, investigación y persecución de delitos y faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso, el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la administración efectiva de la justicia, los derechos de la infancia y la adolescencia, la estabilidad macroeconómica y financiera del país, la salud pública (arts. 6 d) y 19). También se exceptúa el acceso a los documentos en construcción que contengan información preliminar y no definitiva que forme parte del proceso deliberativo de los servidores públicos (arts. 6 k) y 19).

## Excepciones

El rechazo o la negativa de acceso a información pública clasificada o reservada debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso y resultar razonable y proporcional en sentido estricto, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales de ponderación de derechos, siendo necesario también invocar expresamente la disposición constitucional o legal que establece la reserva. Estas excepciones tienen una duración ilimitada en el caso de información pública clasificada referente a la afectación de los derechos a la vida, la salud, la seguridad personales o a la intimidad (salvo si existe consentimiento del titular para su revelación) y de 15 años para la información pública reservada (art. 22)<sup>20</sup>. En todo caso, no podrá ocultarse la existencia de la información sujeta a reserva (art. 21).

## 2.2. Publicidad activa

Los sujetos obligados deben poner a disposición de las personas interesadas la información pública «a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica» y, en todo caso, subirla a la web para facilitar su obtención directa; las entidades del Estado además cuentan con autorización para la retransmisión televisiva por internet de la información pública y de las noticias que dan cuenta de la misma (art. 7). Asimismo, se encuentran obligados a divulgar la información en formatos alternativos que faciliten el acceso a los distintos grupos étnicos y culturales del país y a las personas con discapacidad (art. 8). Los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas o culturales que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano (lengua ofi-

## Medios de publicidad

<sup>20</sup> No obstante, la Ley 1.621/2013 autoriza la reserva de la información de inteligencia y contrainteligencia por un término superior de 30 años, con la posibilidad de que el Presidente de la República pueda extender la reserva por 15 años más (art. 33). En similar sentido, la Ley 1.097/2006 establece la reserva de información relacionada con gastos reservados por un término de 20 años.

**Información que debe publicarse**

cial de Colombia, art. 10 CP), y de cumplir con el supuesto mínimo de asegurar que dichas autoridades estén enteradas de la existencia de la información pública para que puedan pedir su traducción<sup>21</sup>.

La LTAIP enuncia las categorías de información que los sujetos obligados deben publicar de manera proactiva (arts. 9, 10 y 11). Esta información mínima obligatoria debe dar cuenta de la estructura, contrataciones en curso, servicios, procedimientos y funcionamiento (incluidos datos abiertos), de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Esta información debe ser actualizada mínimo cada mes (art. 9.1), salvo los documentos y actos administrativos del proceso de contratación que se publican dentro de los tres días siguientes a su expedición<sup>22</sup>. La LTAIP también ordena publicar el Esquema de Publicación de Información (art. 12), el Registro de Activos de Información y las Tablas de Retención Documental (art. 13), el Programa de Gestión Documental (art. 15) y el Índice de Información Clasificada y Reservada (art. 20), principalmente<sup>23</sup>. La divulgación de esta información se hace siguiendo los lineamientos expedidos por el Ministerio TIC, a través de la Estrategia de Gobierno en Línea, el AGN y el Ministerio Público.

**Formatos de publicación**

Según el Decreto 103/2015 los sujetos obligados deben publicar la información en una sección particular de su sitio web oficial identificada con el nombre de «Transparencia y acceso a información pública» (art. 4) y en sistemas de información del Estado como el Sistema de Gestión del Empleo Público –SIGEP–<sup>24</sup> (art. 5), el Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos Administrativos –SUIT–<sup>25</sup> (art. 6) y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–<sup>26</sup>(art. 7), según corresponda. La publicación de los trámites y servicios requerirá un enlace al Portal del Estado Colombiano –hoy plataforma integrada Sí– (art. 6) y la de datos abiertos su divulgación a través del Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano o la herramienta que lo sustituya (art. 11). Todos los medios de comunicación electrónica dispuestos para divulgar la información deberán cumplir con las directrices de accesibilidad para personas con discapacidad que dicte el Ministerio TIC a través de la Estrategia GEL (art. 13). Y para la atención a personas con discapacidad en espacios físicos, los sujetos obligados deben cumplir con los criterios y requisitos generales de accesibilidad y señalización, conforme a los lineamientos de la Norma Técnica Colombiana 6047 «Accesibilidad al medio físico. Espacios servicio al ciudadano en la

<sup>21</sup> Sentencia C-274 de 2013, fundamento jurídico 3.2.8.

<sup>22</sup> Decreto 1510/2013 que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, art. 19.

<sup>23</sup> Adicionalmente, deben publicarse el informe de solicitudes de acceso a la información, los costos de reproducción de la información pública y el mecanismo o procedimiento para participar en la formulación de políticas o en el ejercicio de las facultades del sujeto obligado. Decreto 103/2015, arts. 4 y 15.

<sup>24</sup> Ley 909/2004 sobre empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, art. 18.

<sup>25</sup> Ley 962/2005 y Decreto Ley 019/2012, sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos.

<sup>26</sup> Ley 1150/2007 sobre la contratación con recursos públicos, art. 3 c).

Administración Pública. Requisitos» o la que la modifique o sustituya (art. 14).

Para dar cumplimiento a la regla que prohíbe negar la existencia de información pública clasificada o reservada, la LTAIP prevé la obligación de mantener un índice actualizado en el que se incluya para cada acto, documento o información calificado bajo estas categorías, su clasificación, la motivación y el acto en el que conste tal decisión (art. 20). Además, cuando los documentos contengan simultáneamente información pública e información clasificada o reservada, ordena la creación de versiones públicas de los mismos que mantengan la reserva solo respecto de la parte indispensable y permitan el conocimiento público del resto de la información. Las excepciones de acceso a la información no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad para garantizar la protección de los derechos de las víctimas (art. 21).

**Información  
clasificada o  
reservada**

Las entidades del Ministerio Público competentes deberán desarrollar acciones preventivas y aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan frente al incumplimiento de la LTAIP al decidir, en ejercicio del poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivadas del derecho de acceso a la información, sean estos iniciados de oficio o por queja (art. 23). La ciudadanía y la sociedad civil también tienen a su disposición la acción de cumplimiento mecanismo constitucional para exigir las obligaciones de publicidad activa que establece la LTAIP (art. 87 CP).

**Sanciones  
disciplinarias**

Bajo el régimen previsto en la Ley 734/2002 o Código Disciplinario Único, a los servidores públicos les está prohibido de forma genérica «Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo» (art. 35.1). El incumplimiento de esta prohibición configura falta disciplinaria que puede ser catalogada como grave o leve, de conformidad con los criterios señalados en la misma Ley (arts. 43 y 50) y sancionada de acuerdo a su gravedad con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, suspensión, multa o amonestación escrita (art. 44).

Este mismo régimen incluye como sujetos disciplinables a los particulares que ejerzan funciones, presten servicios o administren recursos del Estado, en lo que a dicha función, servicio o recursos se refiera. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria es exigible al representante legal o miembros de la junta directiva (art. 53). Para ellos se establece como falta disciplinaria gravísima «Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones» (art. 55.10) pero solo les resulta aplicable la sanción de multa (art. 56).

Adicionalmente, la Ley 594/2000 o Ley General de Archivos faculta al AGN a realizar visitas de inspección a los archivos de las entidades del Estado con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta materia, y emitir las órdenes necesarias para que se

**Inspecciones  
y sanciones  
subsiguientes**

suspendan de inmediato las prácticas que amenacen o vulneren la integridad de los archivos públicos. El incumplimiento de las órdenes impartidas podrá ser sancionado con multas y, según el caso, implicará el traslado a las autoridades competentes a fin de establecer responsabilidades administrativas. En el evento de afectación al patrimonio documental, el AGN debe dar traslado a los órganos competentes con el fin de determinar las responsabilidades disciplinarias y penales que procedan (arts. 32 a 35).

### 2.3. Acceso a la información

#### Titulares del derecho y formas de la solicitud

La LTAIP consagra el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de parte de cualquier sujeto obligado, sin exigir ninguna cualificación o interés particular al efecto (art. 24). Tal solicitud se puede hacer oralmente o por escrito incluida la vía electrónica y no requiere una formalidad específica (art. 25). El artículo 16 del Decreto 103/2015 define los canales idóneos que los sujetos obligados deben habilitar para la presentación de solicitudes de información pública: personalmente; telefónicamente; por correo físico o postal; por correo electrónico institucional; y mediante formulario electrónico dispuesto en el sitio web oficial. Además, deben divulgar los números telefónicos (fijos o celulares) y las direcciones físicas y electrónicas oficiales destinadas para la recepción de las solicitudes de información pública. Las condiciones de seguridad de los medios electrónicos señalados (y los adicionales que defina el sujeto obligado para la recepción solicitudes) serán establecidas por la Estrategia GEL.

Para el ejercicio electrónico del derecho de acceso a la información pública, basta con dirigir la solicitud a través de correo electrónico convencional, de conformidad con la Ley 1.437/2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (art. 54). No es posible solicitar información a través de un Twitter, ya que este medio electrónico no garantiza las características de integridad, disponibilidad y autenticidad exigidas por la Ley 527/1999 que reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos.

Cuando una persona considere que su vida o integridad o la de su familia corren peligro al realizar una solicitud de información ante un determinado sujeto obligado, puede acudir ante el Ministerio Público para que este adelante el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada (art. 4).

#### Límites del derecho

Frente a la tensión entre los derechos a la intimidad y la libre autodeterminación informática, por un lado, y el derecho AIP, por el otro, la jurisprudencia constitucional ha establecido la regla de ponderación mediante el juicio estricto de proporcionalidad. Este test somete el análisis a los principios de idoneidad (medida adecuada para obtener el fin), de necesidad (si todas las medidas son idóneas, debe ser la más benigna posible al fin buscado), finalidad (que busque la garantía de bienes o derechos constitucionales) y proporcionalidad estricta (que su divulgación no suponga un sacrificio de valores constitucionales mayor al que implica conservarla o viceversa). También,

tiene en cuenta la valoración de los límites de los derechos en juego e incluso las clases de información involucrada en los derechos (privada, semiprivada y pública) como herramienta para resolver la tensión.

Cuando el sujeto obligado invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales para negar el acceso a información pública, el solicitante puede interponer recurso de reposición ante la misma autoridad obligada, sustentándolo por escrito en la diligencia de notificación o dentro de los tres días siguientes a ella. Este recurso debe resolverse de plano de conformidad con la Ley 1.437/2011. Negado el recurso de reposición, la autoridad obligada debe enviar la solicitud, en un plazo no superior a tres días, al juez o tribunal administrativo competente para que decida de fondo y en única instancia la solicitud dentro de los diez días siguientes. En caso de que la autoridad obligada incumpla la obligación de envío de la solicitud al juez, el solicitante puede hacerlo directamente. El término del trámite judicial solo se puede suspender cuando se soliciten copias de los documentos reservados o cuando la autoridad concernida solicite al Consejo de Estado asumir el conocimiento del asunto pero si luego de cinco días este no asume la competencia, el trámite se reanuda ante el tribunal o juzgado administrativo. Para los casos en que se niegue el acceso a la información pública con base en motivos distintos a la seguridad y defensa nacional o las relaciones internacionales, el solicitante puede acudir a la acción de tutela, una vez haya agotado el recurso de reposición ante la autoridad obligada (art. 27).

Adicionalmente, se consagra la garantía de inversión de la carga de la prueba que exige al sujeto obligado a proporcionar información pública la obligación de justificar, por escrito, las razones que lo llevan a retener e impedir la divulgación de la información por considerarla reservada o clasificada. Se requiere una demostración concreta de que se cumplen las siguientes condiciones: que la información se relaciona con un objetivo legítimo establecido constitucional o legalmente; que el interés o bien que se pretende proteger está catalogado como excepción en los artículos 18 o 19 LTAIP; y que la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información (LTAIP art. 28 y Decreto 103/2015 arts. 24 y ss. y 33).

En aplicación del principio de gratuidad contenido en la LTAIP, los sujetos obligados no pueden cobrar a los solicitantes costos adicionales a los valores directos de reproducción y envío, prefiriendo el suministro de la información por vía electrónica, cuando sea posible, con el consentimiento del solicitante (art. 26). El Decreto 103/2015 establece que en la gestión y respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, los sujetos obligados deben permitir al solicitante: elegir el medio por el cual quiere recibir la respuesta; conocer el formato en el cual se encuentra la información solicitada de acuerdo al Esquema de Publicación de Información; y conocer los costos de reproducción según el formato requerido (art. 20). Los costos de reproducción de la información se deben establecer mediante acto administrativo o documento equivalente, según

**Recursos contra la denegación de información**

**Inversión de la carga de la prueba**

**Principio de gratuidad y excepciones**

el régimen legal aplicable, individualizando el costo unitario de los diferentes tipos de formato a través de los cuales se puede reproducir la información y teniendo como referencia los precios del mercado (art. 21).

En el artículo 29 de la LTAIP se prevé la responsabilidad penal frente a todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada, total o parcial, de información pública que haya sido objeto de una solicitud de información, con pena de prisión de 2 a 8 años y circunstancias agravantes si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones o si se tratare de documento constitutivo de pieza procesal de carácter judicial, en los términos del artículo 292 del Código Penal.

#### Sanciones penales y administrativas

Además, dada la remisión expresa que hace la LTAIP a la normatividad que regule el derecho fundamental de petición, vale señalar que el proyecto de ley estatutaria 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara, por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, revisado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-951 de 2014<sup>27</sup> y próximo a ser sancionado<sup>28</sup>, consagra como falta disciplinaria para el servidor público la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolverlas, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata la Primera Parte de la Ley 1.437/2011 (art. 31). Este mismo proyecto de ley prevé la imposición de sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes<sup>29</sup>, para las entidades privadas que se nieguen a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas (art. 32.3). En todo caso, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la Ley 734/2002, a todo servidor público le está prohibido «Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento» (art. 35.8). El incumplimiento de esta prohibición configura falta disciplinaria que puede ser catalogada como grave o leve de conformidad con los criterios señalados en la misma ley (arts. 43 y 50) y sancionada de acuerdo a su gravedad con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, suspensión, multa o amonestación escrita (art. 44).

<sup>27</sup> MP María Victoria Sáchica Méndez.

<sup>28</sup> Una vez el Congreso de la República vote el informe del texto rehecho del proyecto de ley estatutaria 227 de 2013 Cámara – 65 de 2012 Senado, el Presidente de la República contará con seis días para sancionarlo, de acuerdo con el artículo 169 de la Constitución Política.

<sup>29</sup> El Legislativo en diversas normas ha establecido la competencia para imponer multas o sanciones correspondiéndole realizar la vigilancia sobre las actuaciones de las organizaciones privadas a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia Financiera de Colombia (Ley Estatutaria 1.266/2008, de Hábeas Data, Título VI). Del mismo modo, radica en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dicha competencia (Ley 142/1994), sin perjuicio de que en leyes posteriores se confiera esta facultad a otras entidades del Estado.

### 3. PARLAMENTO

Los deberes de publicidad activa y las responsabilidades en las respuestas a las solicitudes de información que fueron descritas en el numeral anterior aplican en su totalidad y sin excepción para el Congreso de la República, órgano legislativo del Estado colombiano. El proyecto Congreso Visible se dedica especialmente a la monitorización de la información parlamentaria y publica información organizada y de fácil acceso sobre el perfil de las y los congresistas, el estado de los proyectos de ley presentados y sus votaciones nominales, las citaciones de control político, invitaciones y audiencias públicas, y la agenda legislativa.

**Obligaciones del Parlamento y su cumplimiento**

### 4. JUECES Y TRIBUNALES

De la misma manera que con las demás entidades del Estado, el poder Judicial se encuentra sujeto al cumplimiento de los deberes de publicidad activa y las responsabilidades en las respuestas a las solicitudes de información, señaladas en la LTAIP. La Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) es la organización abanderada en la exigencia de la rendición de cuentas a la Rama Judicial y a las autoridades encargadas de la elaboración de políticas públicas en materia de justicia. La coalición Elección Visible hace seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia, abogando por la incorporación de los más altos estándares de transparencia.

**Obligaciones del Poder Judicial y su cumplimiento**

### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

#### 5.1. Partidos políticos

Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos son sujetos obligados por la LTAIP. En el debate de control político llevado a cabo el 19 de mayo de 2015, en la Comisión Segunda del Senado de la República, la Secretaría de Transparencia dio a conocer los porcentajes de cumplimiento de transparencia activa por parte de los partidos y movimientos políticos, a partir de una metodología de análisis propia de 43 variables. El Partido Liberal obtuvo el puntaje más alto con un 35%, mientras que el Movimiento Afrovides-La Esperanza de un Pueblo reportó un 0%.

**Obligaciones de los partidos y su cumplimiento**

#### 5.2. Asociaciones, fundaciones y empresas

Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público, y las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos también son sujetos obligados de la LTAIP pero solo respecto de la información que se produzca en relación con los fondos públicos que reciban

**Obligaciones de personas que administren fondos públicos y su cumplimiento**



o intermedien. En el debate de control político antes citado, la Secretaría de Transparencia dio a conocer los porcentajes de cumplimiento de transparencia activa por parte de entidades que administran fondos parafiscales: la Federación Nacional de Cerealista (FENALCE) obtuvo el puntaje más alto con un 29% de cumplimiento mientras que la Asociación Hortofrutícola de Colombia (ASOHORFRUCOL) reportó un 0%.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

### Acciones a favor de personas con discapacidad, niñez y personas mayores

El Ministerio TIC ha establecido dentro del componente «TIC para servicios» del Manual de Gobierno en Línea el diseño de «servicios centrados en el usuario», con el propósito de evaluar la respuesta que proporcionan las entidades a las necesidades particulares de sus usuarios. Además, dentro de la Estrategia GEL se ha puesto a disposición un CD informativo con la norma técnica NTC 5854 de Accesibilidad y se han formulado unos lineamientos y metodologías de usabilidad<sup>30</sup> en procura de garantizar el acceso a la información pública a niños, niñas, personas con discapacidad y personas mayores. Asimismo, se han implementado medidas como el centro de relevo, funciones de «cine para todos» y software gratuito para personas con discapacidad visual «ConVerTIC» a favor de las personas con discapacidad. El AGN cuenta con un programa de creación, conformación y protección de archivos étnicos. La Ventanilla Unificada de Denuncias contra la corrupción cuenta con un canal de denuncias para menores de edad y tiene la opción de ampliar o reducir el texto para el acceso de las personas con discapacidad visual así como la traducción a diferentes idiomas extranjeros.

## 7. FUENTES DE INTERNET

<http://www.corteconstitucional.gov.co>  
<http://www.secretariatransparencia.gov.co>  
<http://www.archivogeneral.gov.co>  
<http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co>  
<http://masinformacionmasderechos.co>  
<http://www.transparenciacolombia.org.co>  
<http://www.indicedetransparencia.org.co>  
<http://www.pan.org.co>  
<http://agacolombia.org>  
<https://www.gobiernoenlinea.gov.co> o <https://www.sivirtual.gov.co>  
<http://www.datos.gov.co>  
<http://www.congresovisible.org>  
<http://www.cej.org.co>  
<http://eleccionvisible.com>

<sup>30</sup> Índice de Documentos de Accesibilidad y usabilidad, disponible en: [http://css.mintic.gov.co/ap/gel4/html/como\\_se\\_logra/otras\\_tematicas/accesibilidad\\_y\\_usabilidad.html](http://css.mintic.gov.co/ap/gel4/html/como_se_logra/otras_tematicas/accesibilidad_y_usabilidad.html)

## 5. COSTA RICA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Constitución Política de Costa Rica<sup>1</sup> establece que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable; los funcionarios y funcionarias públicos están sometidos al ordenamiento jurídico (Principio de Legalidad) y a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas; existe el derecho a la intimidad; se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución; se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

El Tribunal Constitucional ha sido enfático al indicar que el derecho fundamental de acceso a la información de carácter público es un derecho humano. Específicamente, se ha manifestado lo siguiente: «El Derecho a la Información es un derecho humano inalienable e

**Normas  
constitucionales  
relevantes**

**El acceso a la  
información pública,  
derecho fundamental**

---

\* *Abreviaturas:* ACCESA = Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta; CGR = Contraloría General de la República; CIACC = Convención Interamericana contra la Corrupción; CNUCC = Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; CSJ = Corte Suprema de Justicia; CRI = Costa Rica Íntegra; DHR = Defensoría de los Habitantes de la República; ICE = Instituto Costarricense de Electricidad; ILTL = Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa; INS = Instituto Nacional de Seguros; ITSP = Índice de Transparencia del Sector Público costarricense; LGAP = Ley General de Administración Pública; LGCI = Ley General de Control Interno; MESICIC = Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la convención Interamericana contra la Corrupción; MP = Ministerio Público; OEA = Organización de Estados Americanos; OGP = *Open Government Partnership*; ONU = Organización de Naciones Unidas; PANI = Patronato Nacional de la Infancia; PEN = Programa Estado de la Nación; PGR: Procuraduría General de la República; Prodhav = Agencia de Protección de Datos; RIT = Red Interinstitucional de Transparencia; TSE = Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>1</sup> Constitución Política, de 7 de noviembre de 1949, arts. 11, 24, 27 y 30.

indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación»<sup>2</sup>.

**Ratificación de instrumentos internacionales**

Costa Rica forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ha ratificado varios instrumentos, entre los que destacan la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIACC) de la OEA y su mecanismo de seguimiento conocido como MESISIC, así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), oficializadas en los años 1996 y 2006 respectivamente. Estos instrumentos internacionales, por su índole, adquieren fuerza superior a la ley local y esto implica el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por libre voluntad.

La Convención Interamericana contra la Corrupción representa el primer instrumento jurídico internacional en atacar el problema de la corrupción y desde la ratificación de la misma por parte del Estado costarricense existió un compromiso en cuanto a la creación y fortalecimiento de mecanismos para el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

**Normativa dispersa**

En marzo del 2013, a raíz de la cuarta ronda de evaluaciones del MESICIC y a once años de la recomendación en torno a la promulgación de una ley de acceso a la información pública, se informó que a pesar de no oficializarse una legislación específica en ese sentido, el derecho de acceso a la información de carácter público se encontraba garantizado en una serie de normativa que aunque dispersa está dentro del ordenamiento jurídico costarricense. La ausencia de una ley de transparencia y acceso a la información se espera solventar con el estudio, análisis y aprobación del proyecto de ley número 19.113, que se encuentra en la corriente legislativa.

**Límites a la información: protección de datos**

El cumplimiento de la Ley 8.968/2011, de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, se encomienda a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), constituida como un órgano del Ministerio de Justicia, cuyo objetivo es garantizar el respeto al derecho fundamental de la autodeterminación informativa en la sociedad para salvaguardar la vida o actividad privada de las personas<sup>3</sup>. Según el artículo 2 de la Ley, esta «será de aplicación a los datos personales que figuren en bases de datos automatizadas o manuales, de organismos públicos o privados, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos. El régimen de protección de los datos de carácter personal que se establece en esta ley no será de aplicación a las bases de datos mantenidas por personas físicas o jurídicas con fines exclusivamente internos, personales o domésticos, siempre y cuando estas no sean vendidas o de cualquier otra manera comercializadas».

**Derecho a la intimidad**

En cuanto al derecho a la intimidad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional costarricense ha sido clara y recurrente: «Si bien se clasifica el derecho a la intimidad como un valladar extrínseco del derecho de acceso a la información, también se reconoce su vínculo

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional, Voto 2002-03074, de 2 de abril de 2002.

<sup>3</sup> Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, fundada el 7 de julio del 2011, Ley 8.968.

con el interés público de la información en su carácter de restricción intrínseca. Derivado del Derecho de la Constitución, entre otros del artículo 24 del texto político fundamental, el derecho a la intimidad se sobrepone a la posibilidad de acceso a la información. En efecto, existen datos en poder de la Administración que no son susceptibles a ser divulgados, ni su acceso es posible por parte de terceros». De manera elocuente, el juez constitucional ha sintetizado que los individuos poseen «una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional». De esta manera, frente a los supuestos citados, existe una restricción constitucionalmente legítima para acceder a la información, parámetro que ha servido para incorporar, tanto positiva como jurisprudencialmente, excepciones. En nuestro medio, sin pretender ser exhaustivo, se pueden evocar las restricciones de acceso a información tributaria (rentas brutas), información bancaria de los sujetos (secreto bancario), historia clínica, record o expedientes académicos, información de archivo criminal, entre otros datos sensibles. En definitiva, toda la información en poder de la Administración es, cual presunción *iuris tantum*, pública; sin embargo, admitir eso es reconocer, igualmente, la capacidad de argumentar en contrario. De esa suerte, la Administración puede negarse a divulgar o facilitar cierto tipo de información siempre que sea por acto motivado y al amparo de una ley formal. En otros términos, en esta materia la carga de la prueba le corresponde al funcionario público.

El Tribunal Constitucional, mediante el voto número 2120-2003, ha reconocido también como límite extrínseco lo relacionado con las investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, tomando en cuenta el principio de inocencia y la no obstaculización por medio de la destrucción u ocultamiento de prueba: «Desde esa filosofía se encuentran en el ordenamiento jurídico, previsiones como la Ley Orgánica del Ministerio Público relacionada con la posibilidad de negar información para no entorpecer una investigación (artículo 5); el numeral 295 del Código Procesal Penal donde expresamente se declara que el procedimiento preparatorio no es público para terceros; el necesario secreto de la orden de intervención telefónica hasta luego de la diligencia contemplada en la Ley de Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de Comunicaciones y las medidas procesales y extraprocesales incorporadas en la Ley de Protección a Víctimas y Testigos».

El desarrollo del secreto de Estado del artículo 30.2 de la Constitución está reservado a la ley (art. 19.1 de la Ley General de la Administración Pública); empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de Estado y materias clasificadas. Puede sin embargo acudir a la enumeración del Tribunal Constitucional: la «seguridad nacional (interna y externa), la de-

**Investigación  
criminal**

**Secretos de Estado**

fensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público»<sup>4</sup>.

Desde enero de 2012, el país está comprometido con la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto, mediante la cual el Gobierno de Costa Rica propone promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro de un planteamiento para la gobernabilidad democrática, aumento de la competitividad y fortalecimiento del Estado de Derecho, todo lo cual será desarrollado con mayor detalle en el capítulo III.

**Costa Rica, en la Alianza para el Gobierno Abierto**

## 1.2. Instituciones

**Procuraduría de la Ética Pública**

La Procuraduría de la Ética Pública (PEP) es la entidad encargada de realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción, incrementar la ética y la transparencia en la función pública, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y personas particulares cuyo proceder exprese actos ilícitos. La PEP forma parte de la Procuraduría General de la República (PGR)<sup>5</sup> y en el nombramiento del Procurador de la Ética Pública, participan la Procuradora General, la Procuradora General Adjunta, y la Dirección General de Servicio Civil<sup>6</sup>.

**Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República (CGR) es el órgano constitucional del Estado encargado del control y fiscalización superior de la Hacienda Pública<sup>7</sup>. El artículo 183 constitucional establece que la CGR estará a cargo de un Contralor y un Subcontralor nombrados por la Asamblea Legislativa por un periodo de ocho años.

**Ministerio Público**

El Ministerio Público (MP) es el órgano del Poder Judicial que ejerce sus funciones en el ámbito de la justicia penal, con el propósito de requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal y la realización de la investigación preparatoria en los delitos de acción pública. Con respecto a su estructura, de acuerdo al artículo 1 de la Ley 7.442, Orgánica del Ministerio Público (LOMP), el MP es un órgano del Poder Judicial y ejerce sus funciones en el ámbito de la justicia penal. La máxima autoridad del MP es el Fiscal General de la República, quien, de acuerdo con el artículo 23 LOMP, será nombrado por mayoría absoluta de la totalidad de integrantes de la Corte Plena por un periodo de cuatro años y podrá ser reelegido por periodos iguales.

**Defensoría de los Habitantes**

La Defensoría de los Habitantes (DHR) es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes (art. 1 de la Ley 7.319, de la Defensoría de los Habitantes de la República, LDHR), y

<sup>4</sup> Sala Constitucional, Sentencia 320-2005.

<sup>5</sup> Art. 1 de la Ley 6.815, Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>6</sup> Art. 35.

<sup>7</sup> Mediante el art. 183 de la Constitución Política se crea la CGR como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa para la vigilancia de la Hacienda Pública, concediéndole absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

por tanto su derecho a la información pública. Asimismo, este artículo establece que la DHR «velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes». La DHR está adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio. La máxima autoridad de la DHR, el Defensor o la Defensora de los Habitantes de la República, es designada por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta por un periodo de cuatro años pudiendo ser reelegido por una vez.

### 1.3. Políticas

El actual Gobierno de la República, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, entre otras cosas, está proponiendo: combatir la corrupción, el fortalecimiento de la transparencia, la eficiencia y eficacia pública. Esto lo justifican en razones éticas y económicas, así como en el imperativo de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, en el Estado de derecho y en sus gobernantes.

Dentro del esquema de acción del Gobierno, se establecen objetivos y metas nacionales y sectoriales con desagregación regional, basados en tres pilares y uno de ellos precisamente es: «Un Gobierno Abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción».

En cuanto al papel de la sociedad civil, cabe destacar la participación de la ONG Costa Rica Íntegra, organización con la cual la Defensoría mantiene una alianza estratégica importante para el desarrollo de distintas actividades en relación con el tema de transparencia. Costa Rica Íntegra, conocida como CRÍ, es el contacto nacional de Transparencia Internacional para Costa Rica y tiene como Misión: fortalecer, desde la sociedad civil, un sistema de integridad nacional que articule las iniciativas públicas y privadas de promoción de la transparencia, la probidad y la lucha contra la corrupción, potenciando buenas prácticas nacionales e internacionales que coadyuven en la consolidación de la integridad como principio en las actividades sociales.

El CRÍ se dedica a impulsar, desde la sociedad, un sistema nacional de integridad: Transparencia, Probidad y Anticorrupción (TAP).

A esta ONG le correspondió elaborar el informe independiente de la sociedad civil sobre el cumplimiento de Costa Rica de la Convención Americana contra la Corrupción, en el marco del MESICIC. Este informe independiente realizó aportes sustantivos que se ven recuperados en el informe final del Comité de Expertos del MESICIC que fue aprobado en la sede de la OEA.

El trabajo consistió en dar seguimiento, desde la perspectiva de la ciudadanía, al cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción por parte del gobierno de Costa Rica. La información fue recopilada gracias a una alianza conjunta entre el Programa

**Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018**

**Acciones desde la sociedad civil: Costa Rica Íntegra**

**Cumplimiento de la CIACC**

Estado de la Nación<sup>8</sup>, y la asociación Costa Rica Íntegra<sup>9</sup>. El Programa Estado de la Nación es un centro de investigación y pensamiento, conformado por las cuatro universidades públicas de Costa Rica, agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el cual ha incorporado como uno de sus ejes de investigación política los órganos de control de la Administración pública.

Producto del trabajo realizado, se elaboró un documento en que se reflejó el cumplimiento de los órganos de control de la Administración pública en Costa Rica con la misión de luchar contra la corrupción, desde sus competencias legales de prevención, detección, investigación y sanción de este flagelo. Se seleccionaron tres órganos específicos: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA). Dicho informe, en lo que interesa, hizo mención a lo siguiente: «En síntesis, y de acuerdo a los pilares que le interesa evaluar al MESICIC, podemos concluir que en el pilar N° 1 la normativa y el marco de instituciones de control ha evolucionado positivamente en los últimos años para ajustar la legislación a los compromisos y mejores prácticas internacionales. En términos de su marco institucional, las áreas para las cuales fue más difícil conseguir información sustantiva para este cuestionario son las del proceso de toma de decisiones interno y la de rendición de cuentas y controles internos. No hay rutas o protocolos escritos de ciertos procedimientos importantes, duraciones, requisitos, etc.; en general la ciudadanía carece de información sobre el trámite que sigue una denuncia o cómo se seleccionan los casos a investigar, cuáles son los filtros y los criterios de escogencia. Por otro lado, para ser instituciones encargadas de la promoción de la transparencia, su propia rendición de cuentas es limitada, los informes de labores presentan vacíos y no son sistemáticos. A ello se aúna un punto ciego del sistema, el permanente cuestionamiento «¿Quién controla a los controladores?», pues los espacios de control interno de estas instancias no son independientes de sus jerarcas, en muchos casos son juez y parte, les corresponde juzgar lo que ellos mismos han aprobado o fiscalizado previamente. El control político que debería ejercer la Asamblea Legislativa al desempeño de estos órganos es inexistente. La principal debilidad señalada por las mismas instituciones tiene que ver con limitaciones de recursos financieros, humanos y técnicos, para asumir el amplio y creciente mandato que se les ha ido definiendo de la normativa, sin embargo tanto el presupuesto como el número de plazas de las instituciones seleccionadas no ha dejado de crecer en los últimos cinco años».

---

<sup>8</sup> Sus principales productos son el Informe anual sobre el Estado de la Nación (17 informes hasta la fecha), el Informe Estado de la Región Centroamericana (4 informes) y el Informe Estado de la Educación (3 informes). Desde el tercer Informe sobre el Estado de la Nación se ha incluido dentro del capítulo de Fortalecimiento de la Democracia, un apartado relacionado con los mecanismos de control horizontal existentes en la administración pública. [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

<sup>9</sup> Costa Rica Íntegra (CRÍ) es una naciente organización ciudadana de incidencia y activismo, motivada para promover la transparencia, la ética pública y la lucha contra la corrupción en el país.

Asimismo, es importante señalar que la organización Costa Rica Íntegra realizó una amplia retroalimentación del Primer Plan de Acción que el Gobierno de Costa Rica presentó ante el *Open Government Partnership* (OGP), en la reunión de OGP en Londres, a finales del 2013.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Las disposiciones de este tipo de legislación son aplicables a la Administración pública, central y descentralizada; los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas; instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas.

Se considera de acceso público toda la información sobre asuntos de interés público, producida u obtenida por o para la Administración, que obre en su poder o estuviere bajo su control. Asimismo, gozará de esta misma condición la información sobre asuntos de interés público que esté en poder de los sujetos de Derecho privado que ejerzan alguna actividad de relevancia pública en la que administren o manejen fondos públicos o ejerzan alguna potestad pública en forma temporal o permanente. Quedaría excluida aquella información protegida por la Constitución Política o las leyes de la República. Si el fin del derecho es la información sobre asuntos de interés público, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza, el derecho se ve enervado (límite intrínseco) y no se puede acceder.

**Sujetos obligados**

**Concepto de información pública**

### 2.2. Publicidad activa

El artículo 11 CP (reformado por Ley 8.003, de 8 de junio de 2000) establece que «La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas».

A pesar de la ausencia de la legislación en este tema (que impide atribuir responsabilidades y sanciones), la Defensoría de los Habitantes, desde el año 2004, viene impulsando la Red Interinstitucional de Transparencia, cuyo objetivo es poner a disposición de la ciudadanía información básica, rescatada de legislación que opera en otros países latinoamericanos y que ha sido incorporada también en la ley Modelo de la OEA, lo cual es requisito para aquellas instituciones que deciden incorporarse a este esfuerzo interinstitucional. Asimismo, la Defensoría elaboró una propuesta de un Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense que pretende establecer indicadores de

**Control de resultados y rendición de cuentas como obligación constitucional implícita de transparencia**

**Vacío legal y actuaciones de la Defensoría**



transparencia sobre la información de carácter básico obligatorio que debería estar a disposición de los y las habitantes.

### 2.3. Acceso a la información

#### Titulares del derecho

El derecho de los ciudadanos a exigir información se encuentra legitimado en los artículos 7, 9, 11, 30 de la Constitución Política. Toda persona física o jurídica, privada o pública, de forma individual o colectiva tiene derecho a plantear una solicitud de información pública, la cual no estará condicionada ni limitada a la demostración de un interés específico en la información solicitada.

#### Rechazo de solicitudes de información

El rechazo de las solicitudes de información, sean verbales o escritas, deberán ser debidamente fundamentadas. Cuando la solicitud sea verbal y el usuario desee constancia de la negativa de acceso a la información solicitada, podrá gestionar la solicitud de forma escrita para que la Administración le responda por ese mismo medio.

#### Principio de gratuidad y sus excepciones

El acceso a la información sobre asuntos de interés público es gratuito, a menos que se requiera su reproducción. En este último caso, los costos correrán por cuenta del solicitante y no podrán ser superiores al costo de la reproducción de la información y del envío. Los órganos estatales deben esforzarse por brindar la información al más bajo costo posible, a fin de evitar que el costo de reproducción se convierta en un límite injustificado al derecho de acceso a la información pública.

## 3. PARLAMENTO

#### Medición de la transparencia parlamentaria desde la sociedad civil: el ILTL

Una ONG de jóvenes profesionales costarricenses, con quienes la DHR ha venido colaborando, está incursionando en el tema de transparencia parlamentaria. Esta organización se identifica con el nombre de Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), recientemente constituida respondiendo a su razón de ser de incentivar la participación ciudadana activa y el fortalecimiento de la democracia, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de interés público por medio de las tecnologías de la información y la comunicación. Según nos informan sus líderes, en estos momentos se encuentra en la fase final de la aplicación del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en la Asamblea Legislativa (ILTL) de Costa Rica, creado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa<sup>10</sup> y aplicado en varios países de la región. Este instrumento propone una serie de estándares mínimos de transparencia en el quehacer político, administrativo y propiamente legislativo de los Congresos de la región, para conseguir una medición que practicada sistemáticamente, se convierta en un referente para conocer los avances en los niveles de transparencia en los países en los que se aplique. Se evalúan cuatro dimensiones: Normativa, Labor, Presupuesto y Participación Ciudadana.

<sup>10</sup> <http://www.transparencialegislativa.org/>

El trabajo de planificación y aplicación del ILTL en Costa Rica ha sido realizado de manera ad honorem por los miembros de ACCESA con la asesoría y acompañamiento de la Red Latinoamericana Transparencia Legislativa y de la Fundación Ciudadano Inteligente de Chile que fue la organización responsable de aplicarlo en ese país suramericano.

Con el fin de fortalecer el trabajo realizado cuentan con el apoyo de un consejo consultivo integrado por una representante de la sociedad civil, un funcionario de la Asamblea Legislativa, un representante del sector académico y otro integrante que representa a la población joven.

Este instrumento de medición se visualiza como una herramienta que ayudara al mejoramiento de la gestión legislativa y al fortalecimiento de la calidad de la democracia, por tal motivo les interesa fortalecer alianzas con actores claves que apoyen el proyecto. Esto también se observa como un complemento a los esfuerzos de la DHR, especialmente, desde la Red Institucional de Transparencia y la propuesta del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

En 2015 se han publicado los resultados del *Primer Informe Estado de la Justicia*, elaborado por el Programa Estado de la Nación, con amparo en el Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores «Programa Estado de la Nación, para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica», firmado el 9 de diciembre de 2011, y su correspondiente Carta de Entendimiento, suscrita el 24 de octubre de 2012. En la presentación de dicho informe se indicó que el objetivo general del convenio fue sentar las bases técnicas para una cooperación de largo plazo, tendiente a producir estudios y publicaciones que contribuyan a un mejor desempeño del sistema de administración de justicia en Costa Rica. En particular, se propuso lograr que este Primer Informe utilizara nuevos datos, indicadores y enfoques para realizar análisis profundos e innovadores sobre el quehacer del sistema en ámbitos estratégicos; que estableciera una plataforma de investigación para ofrecer al Poder Judicial información veraz, detallada y oportuna sobre asuntos relevantes para su mejor gobierno y, finalmente, que brindara a la sociedad costarricense nuevas perspectivas para la deliberación y evaluación de su sistema de administración de justicia.

Bajo este marco, el *Primer Informe Estado de la Justicia* da seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde la óptica del desarrollo humano. Constituye un punto de partida para entender la situación, las perspectivas y los desafíos en esta materia. Además, crea una amplia plataforma de datos y análisis de libre acceso para toda la ciudadanía que puede ser consultada en el sitio web del Programa Estado de la Nación ([www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

**Proyecto de medición de la transparencia judicial: el Informe Estado de la Justicia**

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

**Obligaciones de los privados de informar a la Administración**

Los sujetos de Derecho privado que ejerzan alguna actividad de relevancia pública en la que administren o manejen fondos públicos o ejerzan alguna potestad pública en forma temporal o permanente, deberán trasladar de forma obligatoria, completa y oportuna, a los órganos públicos correspondientes toda la información sobre asuntos de interés público que se relacione con dicha actividad. En cuanto a los partidos políticos, el Código Electoral establece sus obligaciones de patrimonio y contabilidad y la fiscalización que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, la cual está facultada para revisar el origen y aplicación de los fondos públicos transferidos a los partidos políticos.

**Inexistencia de obligación de los privados de informar a la ciudadanía y propuestas «lege ferenda» de la Defensoría**

La Defensoría de los Habitantes es del criterio de que el país necesita una ley que obligue a las entidades privadas que provean servicios públicos, o que administren fondos públicos, a revelar cualquier información relevante sobre sus actividades, con excepciones muy restringidas<sup>11</sup>. Así lo recomienda un estudio sobre el acceso a la información en Costa Rica, solicitado por la propia Defensoría a la Universidad de Nueva York. Aunque la Ley 9.097, del derecho de petición, de 2013, fue un paso en la dirección correcta y permite a cualquier ciudadano realizar peticiones a un amplio rango de entidades, incluyendo algunas entidades privadas, no define claramente cuáles son las restricciones que se pueden permitir al derecho de acceso a información de interés público. Por esa razón, una nueva ley debería ir más allá y garantizar el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información que dichas entidades poseen, más que garantizar la respuesta a la petición de un ciudadano dentro de un rango de tiempo razonable. Para elaborar el estudio, la Universidad de Nueva York analizó las restricciones de información a la Defensoría cuando esta hubo de evaluar la fijación de tarifas de servicios públicos concesionados a empresas privadas. Según la Defensoría, «la ley debe de limitar las excepciones bajo las cuales las compañías públicas o privadas que prestan servicios públicos pueden rehusarse a suministrar la información requerida. En ese sentido, el país debe estar atento y prevenir la aprobación de nueva legislación, como leyes para la protección de secretos comerciales, que puedan limitar la aplicabilidad de una ley de acceso a la información». Para la Universidad de Nueva York, la restricción debe ser menor cuando el solicitante es un órgano de control público: «Es decir, aún si una parte de la información puede ser considerada como confidencial cuando la requiere un ciudadano privado, un órgano gubernamental como la Defensoría debe de tener acceso ilimitado a ésta en orden de cumplir con su mandato de Ley».

**Resistencia informativa de sindicatos, asociaciones y empresas**

Los sindicatos tienen dentro de su organización interna órganos ante los cuales se debe rendir cuentas; sin embargo, a nivel externo no existe ni la obligación y pareciera que no existe interés en transparentar a lo externo de sus organizaciones, aspectos relacionados con los

<sup>11</sup> <http://www.nacion.com/nacional/politica/Defensoria-acceso-informacion-entidades-privadas>

recursos que administran, tomando en cuenta que se han dado casos en los cuales, por ejemplo, se les ha invitado a formar parte de la RIT de la Defensoría de los Habitantes, sin ningún resultado positivo.

En cuanto a asociaciones y fundaciones, tenemos algunos ejemplos de organizaciones de esta naturaleza que voluntariamente se han incorporado a la RIT; otras, simplemente, no responden al llamado.

En cuanto a la empresa privada, también se observa una resistencia a dar información, tomando en cuenta también que se les ha invitado y no muestran interés en participar de estos esfuerzos que no deberían ser sólo a nivel de sector público. Es importante mencionar que el Colegio de Periodistas de Costa Rica está interesado en solicitar información relacionada con la conformación de las juntas directivas de los medios de comunicación del país y su relación con otras empresas.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

En cuanto a lo que se refiere a personas con discapacidad, existen normas en la Ley 7.600, así como en tratados internacionales, sobre acceso a la información adaptada a las necesidades de los miembros de este sector de la población. Por ejemplo, a las personas sordas se les debe suministrar la información por medio de la lengua de señas o las personas ciegas en el sistema Braille.

El Tribunal Constitucional, en el caso de una niña indígena que se encuentra bajo el cuidado del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), dispuso que deberá ser enviada a un albergue que tome en cuenta sus raíces culturales, así como contar con un traductor de la lengua cabécar al español. Se le ordenó a la PANI propiciar las condiciones óptimas que permitan que la estancia de la menor en el albergue sea lo más cercana posible a sus raíces culturales. Lo destacable de esa sentencia es la parte que dice: «En cuanto al derecho de la menor a practicar su propia cultura y permanecer en un ambiente óptimo a sus creencias, este Tribunal reconoce el esfuerzo de los recurridos en definir la situación social y jurídica de la menor; sin embargo, se echa de menos un plan o medida que permita que la niña tenga acceso durante su permanencia en el Albergue a un espacio afín a su cultura, por lo que deberán los recurridos ubicar a la menor en un albergue que contemple sus raíces culturales y, en caso de no ser posible, deberán tomar las medidas necesarias en aras de garantizar a la niña a tener un desenvolvimiento en un ambiente relacionado a su identidad cultural, de manera que deberán propiciarle las condiciones óptimas que permitan que su estancia en el albergue sea lo más cercana posible a su ambiente y raíces culturales. En cuanto a la falta de un traductor el amparo devine procedente, si bien es cierto las autoridades del PANI informaron que la menor entiende y habla el español, lo cierto es que los recurridos deben tener a disposición de la menor un traductor del idioma cabécar al español, de tal forma que se le garantice su forma específica de comunicación, por lo que deberán coordinar con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para que en el momento que

**Personas con discapacidad**

**Información en lengua propia de los indígenas**

la amparada requiera de un traductor del idioma cabécar al español le sea facilitado de forma inmediata»<sup>12</sup>.

#### Niñez y adolescencia

En el marco del 25 aniversario de la Convención de los Derechos del Niño (1989-2014), en marzo de 2015, se llevó a cabo una actividad con funcionarios/as públicos/as, y en materia de acceso a la información para niños, niñas y adolescentes, específicamente en la mesa de Derechos Civiles y Políticos, entre otras cosas, se señaló lo siguiente: para el acceso a una información adecuada se recomienda velar porque los niños y niñas tengan acceso a información y material que promueva su bienestar físico, psicológico y moral. Se debe alentar a los medios de comunicación para que presten especial atención a las necesidades lingüísticas de los niños que pertenecen a grupos indígenas. En cuanto a la protección de la vida privada, se recomendó el respeto de la libertad de expresión, de manera que los medios de comunicación conozcan y respeten los derechos del niño, adopten códigos de conducta voluntarios y se aplique la legislación vigente y se ejecuten programas de sensibilización y educación.

#### Personas privadas de libertad

En cuanto al tema penitenciario existe un Reglamento de Derechos y Deberes de los y las privadas de libertad<sup>13</sup>, el Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario<sup>14</sup> y además las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Si bien estas reglas son observaciones de Naciones Unidas, Costa Rica y el sistema penitenciario las asumió como obligatorias cuando a finales de los años noventa, el Tribunal Constitucional las mencionó en sus resoluciones.

## 7. FUENTES DE INTERNET

<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>

<http://www.cgr.go.cr/>

<http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/>

<http://www.dhr.go.cr/>

<http://www.pgr.go.cr/>

<http://www.estadonacion.or.cr/>

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>

<http://www.prodhab.go.cr/>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoInformacion/numero/13/res/res3.htm>

<http://www.transparencialegislativa.org/>

<sup>12</sup> Resolución 2015006279, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo 22139-J, del Presidente de la República y la Ministra de Justicia y Gracia.

<sup>14</sup> Decreto Ejecutivo 33876-J, del Presidente de la República y la Ministra de Justicia y Gracia.

## 6. ECUADOR\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos; 5.2. Asociaciones y fundaciones; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El derecho de acceso a la información pública se reconoció por primera vez en el Ecuador en la Constitución de 1998. La Constitución de la República del Ecuador reconoce como uno de los derechos para el Buen Vivir el de «acceder libremente a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejan, reciben fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información» (art. 18.2).

En este marco constitucional se fundamentó y desarrolló la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LO-TAIP), promulgada el 18 de mayo de 2004<sup>1</sup>, por lo que en 2015 se

**Reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública**

**La LOTAIP, marco fundamental**

---

\* *Abreviaturas:* LOTAIP = Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; SNAP = Secretaría Nacional de la Administración Pública.

<sup>1</sup> La llamada Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública (Coalición Acceso), un conjunto de seis instituciones de la sociedad civil que se articularon para trabajar por el derecho de acceso a la información pública, tuvo un papel importante en los pasos previos a la aprobación de la Ley. La Coalición estuvo conformada por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica del Ecuador, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), para entonces capítulo Ecuador de Transparencia Internacional, la Fundación Esquel, la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y la Corporación Participación Ciudadana. Las seis organizaciones con experiencia en diferentes temáticas (medio ambiente, derechos humanos, reforma judicial) coincidieron en la necesidad que tenía el país de contar con una Ley que contribuyera a la transparencia y el fortalecimiento democrático. Así, entre 2001 y 2003, los diputados Juan José Pons, Luis Almeida y Ramiro Rivera, y la Asociación

**Rasgos básicos de la  
LOTAIP**

cumplieron once años de su vigencia<sup>2</sup>. El tiempo transcurrido permite analizar y evaluar los adelantos y dificultades que se han producido a partir de la implementación de la Ley y, sobre todo, identificar los retos pendientes cuyo alcance es necesario para garantizar plenamente el derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública.

La expedición de la LOTAIP generó una gran expectativa, ya que representaba un avance significativo en el país respecto del esfuerzo por garantizar a los ciudadanos y ciudadanas el principio que establece que la información pública no es propiedad del Estado sino de la ciudadanía, y donde el ejercicio de los derechos vinculados a este principio son indispensables para que todas las personas puedan fiscalizar a sus mandantes. Así, gracias a la promulgación de la Ley, la información en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de Derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste en cualquiera de sus modalidades, está sometida al principio de publicidad, esto es de máxima divulgación. Es evidente que una aplicación irrestricta del principio de publicidad puede generar graves inconvenientes, por ejemplo afectar derechos humanos o poner en riesgo la seguridad interna o externa. Por ello, la LOTAIP estableció límites en cuanto a la información que por sus características no está sujeta al principio de publicidad y, por tanto, se considera información confidencial o información reservada.

En este marco cualquier persona natural o jurídica, de manera individual o colectiva puede solicitar información pública. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dictamina que el interesado y/o interesados a acceder a la información pública, que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público, las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios

---

Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), a través del presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, presentaron, indistintamente, proyectos de ley sobre acceso a información. En el mismo período, el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de ILDIS, la Fundación Esquel y la Universidad Católica organizó foros en varias ciudades del país para debatir dichos proyectos. Paralelamente, CLD y la Universidad Andina Simón Bolívar realizaron un diagnóstico sobre cómo se estaba ejerciendo el derecho constitucional de acceso a información. Ante los diferentes proyectos existentes se conformó un grupo de trabajo entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado, interesadas en presentar una propuesta consensuada al Congreso Nacional. CLD coordinó el grupo de trabajo en el que participaron además de las organizaciones sociales, la Superintendencia de Bancos, el Consejo Seguridad Nacional, la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, la entonces Comisión Anticorrupción, ILDIS, PUCE y la Fundación Esquel, entre otras entidades. La Coalición Acceso tuvo un papel relevante al promover la discusión legislativa y evitar que se alteraran disposiciones clave, como estuvo a punto de suceder debido al informe para segundo debate que preparó la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional, que modificaba, entre otros temas, el alcance de la ley, pretendiendo dejar por fuera a las personas de Derecho privado con fondos públicos.

<sup>2</sup> Ley 2004-34 publicada en el Suplemento del Registro Oficial 337, de 18 de mayo de 2004. El Reglamento General a la Ley fue expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 2471, publicado en el Registro Oficial 507 de 19 de enero de 2005.

de éste, se presente de forma escrita la solicitud dirigida a la máxima autoridad. En la solicitud en mención debe constar la identificación del solicitante o solicitantes, la cual tendrá que ser atendida en un plazo establecido de diez días, que podrán prorrogarse a cinco días más de plazo, siempre que cuente con la justificación informada al o los requirentes. Se establece que de no contar, disponer o no tenga la obligación de contar con la información solicitada, la entidad no está obligada a producir o crear información. No se debe concebir como producción de información, la recopilación de información que se encuentre en diferentes áreas, para suministrar información al o los solicitantes. En todos los casos las entidades deberán responder por escrito respecto a la información solicitada.

En cuanto a seguridad nacional la atribución para calificar, a ciertos documentos como reservados es del Ministerio de Coordinación de Seguridad; siempre esta declaración debe ser motivada y restringida exclusivamente a los siguientes aspectos: los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; la información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; la información sobre la ubicación del material bélico cuando esta no entrañe peligro para la ciudadanía; los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional. También se concede la atribución de reserva de información a las instituciones o entidades públicas que cuenten expresamente con esta disposición en leyes vigentes. La LOTAIP establece que el período de duración de la declaración de información reservada es de quince años contados desde el momento de su clasificación, pero se puede «desclasificar» antes de este plazo cuando se extingan las causas que motivaron la declaración; y se puede ampliar el período de reserva de manera expresa sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que llevaron a la clasificación del documento como reservado. Para que tenga validez la declaración de reserva, la misma debe ser hecha con anterioridad a la solicitud de información pública.

Por su parte, el Código Orgánico Integral Penal tipifica en su artículo 178 que la violación a la intimidad estableciendo que la persona que, sin contar con el consentimiento o la autorización legal, acceda, intercepte, examine, retenga, grabe, reproduzca, difunda o publique datos personales, mensajes de datos, voz, audio y vídeo, objetos postales, información contenida en soportes informáticos, comunicaciones privadas o reservadas de otra persona por cualquier medio, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. No son aplicables estas normas para la persona que divulgue grabaciones de audio y vídeo en las que interviene personalmente, ni cuando se trata de información pública de acuerdo con lo previsto en la ley. Además, el artículo 180 condena la difusión de información de circulación restringida sancionándola con una pena privativa de libertad de uno a tres años. De acuerdo a esta norma, se considera información de circulación restringida la información que está prote-

**Documentos  
reservados**

**Límites en el Código  
Penal**



gida expresamente con una cláusula de reserva previamente prevista en la ley; la información producida por la Fiscalía en el marco de una investigación previa; la información acerca de las niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo previsto en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Al respecto, el artículo 233 sanciona los delitos cometidos contra la información pública reservada legalmente, así, la persona que destruya o inutilice información clasificada de conformidad con la Ley, puede ser sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. La o el servidor público que, utilizando cualquier medio electrónico o informático, obtenga este tipo de información, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años y cuando se trate de información reservada, cuya revelación pueda comprometer gravemente la seguridad del Estado, la o el servidor público encargado de la custodia o utilización legítima de la información que sin la autorización correspondiente la revele, puede ser sancionado con pena privativa de libertad de siete a diez años, así como, con la inhabilitación para ejercer un cargo o función pública por seis meses, siempre que no se configure otra infracción de mayor gravedad.

**Ecuador en el sistema internacional de transparencia**

Es necesario mencionar que el Ecuador no es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, pero representantes de la Defensoría del Pueblo participaron en la I Semana de la Transparencia realizada en 2012. En cooperación internacional en materia de Acceso a la Información se ha contado con el valioso respaldo del programa para la cooperación entre Europa y América Latina de la Comisión Europea, denominado Eurosocial. La Defensoría del Pueblo es además miembro de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA), la cual trabaja en un constante intercambio de experiencias entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica.

## 1.2. Instituciones

**Funciones del Defensor del Pueblo en materia de transparencia**

La Defensoría del Pueblo de Ecuador es un órgano de Derecho público, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera, siendo parte también de la Función de Transparencia y Control Social, conforme lo prevé la Constitución de la República. Tiene como principales funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de las ecuatorianas y ecuatorianos que están fuera del país. La LOTAIP establece que la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de promover el ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y por tanto tiene como competencias la promoción, vigilancia y garantías de la ley en mención, además de precautelar la calidad de la información, patrocinar las acciones de acceso a la información pública, así como de dictaminar correctivos cuando la información entregada por las instituciones no sea clara o se encuentre incompleta.

Según el artículo 11 LOTAIP, son atribuciones de la Defensoría del Pueblo las siguientes: a) Ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública; b) Vigilar el cumplimiento de esta Ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley; c) Vigilar que la documentación pública se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos; d) Precautelar que la calidad de la información que difundan las instituciones del sector público, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley; e) Elaborar anualmente el informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público o privado, sujetas a esta Ley; f) Promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada; y g) Informar a la Asamblea Nacional en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), según el artículo 13 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), es una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa. Establece las políticas, metodologías de gestión e innovación institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión en las entidades y organismos de la Función Ejecutiva, con quienes coordinará las acciones que sean necesarias para la correcta ejecución de dichos fines. El 17 de mayo de 2013 el Presidente Constitucional de la República transforma la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en Subsecretaría y la fusiona con la SNAP. El Acuerdo Ministerial 118, de 2 de agosto de 2013, resuelve expedir el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SNAP, el cual establece como misión la de mejorar la eficiencia de las organizaciones del Estado Central e Institucional (Función Ejecutiva), a través de políticas y procesos que optimicen la calidad, la transparencia y la calidez del servicio público.

Otra de las instituciones que trabaja por la transparencia en la gestión y acceso a la información pública es la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, creada mediante Resolución de Alcaldía n° 65, de 20 de agosto de 2002, y el 17 de marzo de 2004 el Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza Metropolitana n° 116, elevando a la Comisión como una Unidad Especializada de la más alta jerarquía del Distrito Metropolitano de Quito, con plena autonomía económica, política y administrativa y con competencia exclusiva en el ámbito municipal.

#### **Funciones de la SNAP**

#### **Órganos en el ámbito municipal**

### 1.3. Políticas

#### Informes que deben presentarse y control de su cumplimiento

De conformidad con el artículo 12 LOTAIP, las entidades poseedoras de información pública deben presentar a la Defensoría del Pueblo en marzo de cada año un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contenga: información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna la ley; detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a las mismas; e informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada. Para realizar efectivamente ese monitoreo en 2013 se realizó un catastro o registro de las entidades obligadas a cumplir con la Ley y se establecieron procedimientos para estandarizar y facilitar la presentación de la información, lo que ha permitido elevar significativamente el nivel de cumplimiento de esta obligación. Así, a partir de 2015 se cuenta con un sistema informático que facilita a las entidades obligadas la presentación de sus informes al hacerlo en forma electrónica a través del portal institucional [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec). Este sistema fortalece además la capacidad de la DPE para monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que supervisa.

#### El Plan Nacional del Buen Vivir en materia de transparencia

En políticas públicas se debe mencionar que el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), un documento de planificación nacional que determina los lineamientos que deben enfocar la política pública en el país, entendida como un medio para garantizar los derechos consagrados en la Constitución del Ecuador. En este contexto, el Plan establece varios objetivos relacionados con el acceso a la información y las nuevas tecnologías, entendidos como derechos y a la vez herramientas para el desarrollo de las capacidades de los y las habitantes del Ecuador, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control de la gestión estatal. Así, el objetivo 1.7 consiste en «Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos» y como parte de este objetivo se encuentra el «fortalecer los sistemas de información oficiales, estandarizados e integrales articulados al Sistema Nacional de Información». En cuanto a la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión, específicamente en los procesos de elaboración de políticas públicas y, en general, en el relacionamiento de la ciudadanía con el Estado, el objetivo 1.9b) del Plan Nacional consiste en «Profundizar procesos de formación, capacitación, difusión, información y sensibilización que promuevan la participación ciudadana y construyan una cultura democrática». Dentro del objetivo 1.13, sobre mecanismos de control social y transparencia de la Administración, se incluye la obligación del Estado de «maximizar el acceso a la información pública, oportuna, de calidad, comprensible, adaptada y diversa».

A su vez, el objetivo 1.2 consiste en «garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez» y como parte del mismo el Estado debe intentar «mejorar continuamente los procesos, la gestión estratégica y la aplicación de tecnologías de información y comunicación, para optimizar los servicios prestados por el Estado. Por último, dentro del objetivo 4 se pretende «fortalecer las capacidades y

potencialidades de la ciudadanía», «aumentar el acceso a internet» e «impulsar políticas, estrategias, planes, programas o proyectos para la investigación, el desarrollo y la innovación de tecnologías de información y comunicación».

En el marco de lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir, el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL) tiene algunos planes enfocados en ampliar el acceso a internet y a las nuevas tecnologías. Entre estos planes se destacan los siguientes:

- a) Plan nacional de banda ancha, para promover el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, a través de la dotación de equipamiento y conectividad y de la capacitación en TIC a la población beneficiada. Este plan tiene como objetivos: el decremento de los precios de acceso al servicio de internet de banda ancha; impulsar el despliegue de redes y servicios a nivel nacional; y permitir a todos los ecuatorianos independientemente de su condición socio-económica y ubicación geográfica el acceso a los servicios de banda ancha con calidad y calidez.
- b) Infocentros comunitarios, espacios donde se garantiza el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, cuyo propósito es facilitar el proceso de apropiación social de las tecnologías para motivar la participación, la organización y el protagonismo de los sectores populares.
- c) El MINTEL, a través de la Dirección de Fomento de la Industria y Servicios para la Sociedad de la Información (DFISSI), ejecuta el Plan Nacional de Gobierno Digital, dentro del que se desarrolla el proyecto «Gestión del Observatorio de las TIC». El Observatorio TIC es la Unidad Técnica que integra las principales estadísticas y estudios del sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el país. En este contexto, el Observatorio TIC tiene como objetivo consolidar, gestionar y promocionar información integral del sector, para permitir la adopción de decisiones adecuadas y alcanzar la Sociedad de la Información en el Ecuador.
- d) A través del Plan Nacional de Conectividad Escolar se propone proveer de aulas informáticas con acceso a Internet al 100% de los establecimientos educativos urbanos y rurales fiscales (educación básica y media), para que así puedan utilizar herramientas modernas que posibiliten alcanzar mejores niveles de desempeño académico y mayores niveles de competitividad.

Por otro lado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) coordina el Sistema Nacional de Información (SNI), que consiste en el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. En la misma línea, el proyecto piloto de Datos Abiertos es una iniciativa gubernamental que permite consolidar los procesos de organización y publicación de los datos que se generan en las instituciones públicas con el objeto de fortalecer

**Políticas del  
MINTEL de acceso a  
las TIC**

**Actuaciones  
para mejorar la  
publicación de datos**

las actividades de transparencia, participación ciudadana y generación de valor a través de la innovación. Esta iniciativa se encuentra en su fase inicial de coordinación interinstitucional. Finalmente, el Ecuador cuenta con el Plan de Gobierno Electrónico para el Ecuador, el cual define el modelo de este gobierno y la estrategia para su implementación.

#### Iniciativas de la sociedad civil

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en los pasos previos a la aprobación de la LOTAIP y de su reglamento han desaparecido. Aunque algunas siguen activas y trabajando en el tema, dejaron de tener el protagonismo inicial. Particularmente en el caso del capítulo en Ecuador de Transparencia Internacional, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), desapareció en 2007 y desde entonces no existe ninguna organización que la haya reemplazado, por lo que a partir de esa fecha no se conoce de iniciativas promovidas por Transparencia Internacional en Ecuador.

#### Datos sobre transparencia en Ecuador

A continuación se detalla la evolución que ha tenido el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en los últimos 10 años:

#### ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. ECUADOR<sup>3</sup>

Año	Puesto	Índice
2014	110°	33
2013	102°	35
2012	118°	32
2011	120°	27
2010	127°	25
2009	146°	22
2008	151°	20
2007	150°	21
2006	138°	23
2005	117°	25
2004	112°	20

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Concepto de información pública

El artículo 5 LOTAIP define como información pública: «todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado».

<sup>3</sup> <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/ecuador>

## 2.2. Publicidad activa

El artículo 7 LOTAIP establece que la información debe mantenerse a disposición del público de forma actualizada y permanente por parte de las instituciones públicas y privadas que reciban fondos públicos, por medio de un portal de información o página web y otros medios necesarios en la propia institución o entidad.

La información de difusión obligatoria es la siguiente: a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas; f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción; g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) Planes y programas de la institución en ejecución; l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés; m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos; o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley; p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones; q) Los organismos

**Medios de publicación**

**Información de difusión obligatoria**

de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones; r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general; s) Los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

**Presentación de la información; normativa de la Defensoría del Pueblo**

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, ítems, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones.

Con la finalidad de establecer un procedimiento adecuado que permita garantizar la actualización permanente de la información y que la misma sea publicada en forma homologada, la Defensoría del Pueblo expidió el 15 de enero 2015 la Resolución n° 007-DPE-CGA<sup>4</sup>, mediante la cual se dispone dentro de lo más relevante la conformación de un Comité de Transparencia en cada entidad, responsable de publicar mensualmente la información que exige la LO-TAIP<sup>5</sup>. La resolución establece además plantillas homologadas<sup>6</sup> que permiten que la información se publique en forma estandarizada. De esta manera se pretende garantizar que las entidades cumplan con la Ley y publiquen información actualizada. En caso de incumplir la obligación de difundir la información institucional correctamente, el Defensor del Pueblo puede solicitar a la autoridad nominadora la destitución del funcionario incumplido, previo el sumario administrativo respectivo.

**Convenio entre la Defensoría del Pueblo y la SNAP**

La Defensoría del Pueblo, con el fin de hacer operativo el proceso relacionado con la vigilancia de la gestión pública, requiere revisar y actualizar los parámetros establecidos para efectos de medir el cumplimiento de las disposiciones legales de la LOATIP y actualizar anualmente el catastro de entidades públicas y privadas que perciben fondos públicos para hacer efectivo el proceso de control y los requerimientos de cumplimiento. Para cumplir este cometido se ha venido trabajando de manera conjunta con la SNAP, con quien se suscribió un convenio marco el 8 de octubre de 2013. Los puntos de labor conjunta son: elaboración de instrumentos metodológicos y técnicos para la implementación en el ámbito de acción de las instituciones nacionales y de los gobiernos locales, instructivos, parámetros técnicos, matrices y modelos, para la evaluación y monitoreo de los sitios web y de los informes anuales sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública establecido en la LO-

<sup>4</sup> [http://www.dpe.gob.ec/lotaip/pdfenero/JURIDICO/a3/a3.2\\_param\\_tec.pdf](http://www.dpe.gob.ec/lotaip/pdfenero/JURIDICO/a3/a3.2_param_tec.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.dpe.gob.ec/images/TRANSPARENCIA2015/Gui%C-C%81a%20Metodolo%CC%81gica%20Resolucio%CC%81n%20DPE%2007-15.01.2015.pdf>

<sup>6</sup> [http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1370&Itemid=184](http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1370&Itemid=184)

TAIP, con énfasis en los artículos 7, 8 y 12; estandarización de formatos de cumplimiento, monitoreo y evaluación en lo que respecta al cumplimiento de la LOTAIP; implementación estrategias para el intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos de las instituciones intervinientes para coadyuvar el trabajo conjunto; fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para desarrollar propuestas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública; consolidación de alianzas para la promoción del derecho de acceso a la información pública en las instituciones contempladas en el artículo 225 de la Constitución de la República dentro del ámbito de sus competencias; impulso y coordinación en la organización de procesos de capacitación técnica mutua para las y los monitores de los sitios web de las instituciones suscribientes cuyo financiamiento correrá a cargo a partes iguales de las instituciones participantes, previa celebración del convenio respectivo, siempre y cuando haya disponibilidad presupuestaria; y redireccionar las denuncias, solicitudes y/o quejas que cada institución reciba tomando en cuenta sus respectivas competencias.

### 2.3. Acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública se encuentra garantizado en el espacio judicial a través de la garantía jurisdiccional llamada Acción de Acceso a la Información Pública. A partir de la aprobación de la Constitución, esta Acción reemplaza al anterior Recurso de Acceso a la Información, el cual todavía se encuentra regulado en la LOTAIP. La normativa que regula esta Acción viene conformada por la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y, de forma subsidiaria, la LOTAIP.

Según el artículo 91 de la Constitución, «La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley».

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establece otras disposiciones relativas a la Acción en cuestión. Así, según su artículo 47, la Acción «tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública, cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, cuando se creyere que la información proporcionada no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado al acceso físico a las fuentes de información. También procederá la acción cuando la denegación de información se sustente en el carácter secreto o reservado de la misma. Se considerará información pública toda aquella que emane o que esté en poder de entidades del sector público o entidades privadas que, para el tema materia de la información, tengan

**La Acción de Acceso a la Información: regulación en la Constitución y en la LOGJ**



participación del Estado o sean concesionarios de éste. No se podrá acceder a información pública que tenga el carácter de confidencial o reservada, declarada en los términos establecidos por la ley. Tampoco se podrá acceder a la información estratégica y sensible a los intereses de las empresas públicas». Por su parte, según el artículo 48, «Para efectos de la presentación de la acción, la violación del derecho se entenderá ocurrida en el lugar en el que real o presuntamente se encuentra la información requerida. Si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada. La jueza o juez deberá actuar conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley que regula esta materia».

#### Legitimación

La Acción de Acceso a la Información Pública puede ser propuesta por cualquier persona a la cual le ha sido negada expresa o tácitamente la información solicitada o cuando ésta no es completa o fidedigna. Incluso se puede proponer la Acción cuando la negativa se fundamenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquier otra clasificación de la información.

#### Procedimiento

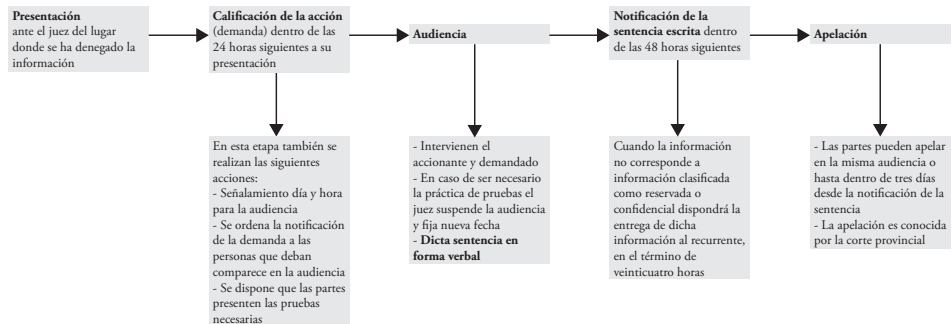
La acción de acceso a la información es un trámite judicial expedito y sencillo. La acción puede ser propuesta de forma oral o por escrito, y no se debe contar con el patrocinio de un abogado; debe contener la siguiente información: identificación del solicitante; descripción de los hechos y de la infracción cometida (se debe adjuntar como respaldo la firma y sello de «recibido» en la copia de la solicitud presentada); identificar al funcionario de la institución que denegó la información; detallar la información solicitada; indicar la dirección en donde se puede notificar a la persona que ha iniciado la misma<sup>7</sup>; incluir una declaración mediante la cual se señala que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión.

Los pasos a seguir para la presentación de una Acción de Acceso a la Información son<sup>8</sup>: a) Presentación de la demanda de la Acción de Acceso a un juez; b) El juez califica la demanda dentro de las 24 horas siguientes a su presentación y señala el día para la audiencia, el cual no puede fijarse en un término mayor a tres días desde la calificación de la demanda; adicionalmente, se notifica con la demanda a las personas que deben comparecer a la audiencia; c) En la audiencia se escucha al accionante y a la persona demandada y, una vez que el juez tenga un criterio formado sobre la violación del derecho, dicta sentencia de forma verbal; d) En los casos en que se crea necesaria la práctica de pruebas, se suspende la audiencia y se señala un nuevo día para que se realice la misma; e) La sentencia escrita es notificada a las partes dentro de las 48 horas siguientes; f) Una vez que la institución ha admitido la acción, la institución demandada deberá hacer llegar la información requerida en un plazo de ocho días. Esto, claro

<sup>7</sup> Ley de Garantías Jurisdiccionales, art. 10.5.

<sup>8</sup> Constitución de la República, arts. 86 y 88; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, arts. 8, 13, 14 y 16; Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 22.

está, si el juez ordena la entrega de la información; g) En caso de que la institución demanda no esté presente en la audiencia no impide la realización de la misma, y por lo tanto, se continúa con el proceso.



### 3. PARLAMENTO

Según el artículo 14 LOTAIP, la Asamblea Nacional debe publicar y actualizar semanalmente en su página web los textos completos de todos los proyectos de Ley que sean presentados, señalando la Comisión Especializada Permanente asignada, la fecha de presentación, el código y el nombre del auspiciante del proyecto, así como una lista de los proyectos de Ley que hayan sido asignados a cada Comisión Especializada Permanente. Dicha obligación se cumple a cabalidad en el portal institucional de la Asamblea Nacional, [www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec), específicamente en la pestaña superior izquierda de la página, denominada «legislamos» en donde existen motores de búsqueda tanto para los proyectos en proceso de debate, como de las leyes que se aprueban.

En cuanto al monitoreo del trabajo legislativo, se tiene constancia que desde el año 2003 se instaló el llamado Observatorio Legislativo, que se identifica como una iniciativa ciudadana respaldada por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Este espacio agrupa a estudiantes universitarios y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de dar seguimiento a la actividad y funcionamiento de la Asamblea Nacional. Según su propia definición, desde una perspectiva objetiva e independiente busca generar un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. De igual manera, promueven el conocimiento de la Asamblea Nacional y, en general, del sistema democrático, proporcionando análisis e información pertinente, organizada y de fácil acceso para los ciudadanos, investigadores y académicos de Ecuador y el mundo<sup>9</sup>.

De otro lado, de conformidad con el artículo 3d) LOTAIP, el derecho de acceso a la información de los y las Asambleístas se rige conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno.

**Obligaciones de publicidad del Parlamento y su cumplimiento**

**Derecho de acceso a la información de los parlamentarios**

<sup>9</sup> <http://www.observatoriolegislativo.ec/nosotros/observatorio-legislativo/>

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

##### Obligaciones específicas del Poder Judicial y su cumplimiento

En el caso de la Función Judicial y la Corte Constitucional, además de las obligaciones de carácter general, en el artículo 7q) LOTAIP se establece una obligación particular, mediante la cual deben publicar el texto del texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

En cumplimiento de esta obligación las dos instancias han desarrollado sistemas de búsqueda que permiten tener acceso a sus resoluciones. La página web de la Función Judicial es [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec) y la de la Corte Constitucional es [www.cortecostitucional.gob.ec](http://www.cortecostitucional.gob.ec).

#### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

##### 5.1. Partidos políticos

##### Obligaciones de los partidos

Según el artículo 16 LOTAIP, «Todos los partidos y organizaciones que reciban recursos del Estado, deberán publicar anualmente en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados». A su vez, según el artículo 15, «El Consejo Nacional Electoral en el término de sesenta días, contados a partir de la fecha de recepción de informes de gasto electoral, presentados por los directores de las diferentes campañas electorales, agrupaciones políticas o candidatos, deberán publicar en su sitio web los montos recibidos y gastados en cada campaña».

Todos los ingresos de los partidos<sup>10</sup> deben ser debidamente registrados en la contabilidad y publicados en la página web de la espec-

<sup>10</sup> La Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) sobre el financiamiento de las organizaciones políticas, determina que las organizaciones políticas pueden recibir financiamiento público y privado. De manera general se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados, simpatizantes y adherentes. Las organizaciones políticas reciben asignaciones del Estado, cuando obtienen: el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; el 8% de alcaldías; o, al menos un concejal o concejala en el 10% de los cantones del país. Las contribuciones se realizan con cargo al Fondo Partidario Permanente que equivalente al 0,3 por mil de los egresos fiscales del Presupuesto General del Estado. El Consejo Nacional Electoral distribuye estos recursos de la siguiente forma: el 50% en partes iguales a cada una de las organizaciones políticas que tengan este derecho; el 35% en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada organización política en las últimas elecciones pluripersonales; y, el 15% para el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral. Estos fondos públicos pueden ser utilizados exclusivamente para propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para su funcionamiento institucional. Además, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financia exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias de las organizaciones políticas que presenten candidaturas unipersonales y pluripersonales, por lo que, las organizaciones no pueden contratar publicidad directamente en los medios de comunicación, así como tampoco vallas publicitarias. El patrimonio de los partidos y movimientos políticos se integra también con las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados.

tiva organización, de todas las organizaciones que formen una alianza o en la página web del Consejo Nacional Electoral ([www.cne.gov.ec](http://www.cne.gov.ec)).

## 5.2. Asociaciones y fundaciones

Como se señaló anteriormente, de conformidad con el artículo 1 LOTAIP, el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado y, por tanto, toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de Derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades. Las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado y las organizaciones no gubernamentales están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que poseen es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.

El artículo 3 establece expresamente que entre las instituciones a las que les es aplicable la LOTAIP se encuentran las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales encargados de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública.

**Obligaciones de asociaciones y fundaciones**

## 5.3. Empresas

De conformidad con su artículo 3, se encuentran sujetas a la LOTAIP: las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato; las personas jurídicas de derecho privado, que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos y únicamente en lo relacionada con dichas gestiones o con las acciones o actividades a las que se destinen tales recursos; y las personas jurídicas de Derecho privado que posean información pública en los términos de esta Ley.

**Obligaciones de las empresas**

## 6. GRUPOS VULNERABLES

Se pueden destacar algunas normas y políticas específicas que garantizan la transparencia y el acceso a la información pública de grupos vulnerables o de atención prioritaria, además de normas que por el contrario protegen cierto tipo de información con la finalidad precisamente de precautelar su vulnerabilidad.

Así por ejemplo, la Ley Orgánica de Discapacidades, publicada en el suplemento del Registro Oficial n° 796, de 25 de septiembre de 2012, establece entre sus principios fundamentales, el de accesibilidad,, mediante el cual se garantiza entre otros temas el acceso de

**Derechos propios de las personas con discapacidad**

las personas con discapacidad a la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. En materia de comunicación audiovisual, el artículo 64 determina que la autoridad nacional encargada de las telecomunicaciones dictará las normas y regulará la implementación de herramientas humanas, técnicas y tecnológicas necesarias en los medios de comunicación audiovisual para que las personas con discapacidad auditiva ejerzan su derecho de acceso a la información. Dentro de las normas se establecerá la obligación de incorporar a un intérprete de lenguaje de señas ecuatoriana y/o la opción de subtítulo en los contenidos de programas educativos, noticias, campañas electorales y cultura general. Las instituciones públicas y privadas que prestan servicios públicos, de conformidad con el artículo 65 de la misma Ley, deben incluir en sus portales web, un enlace de acceso para las personas con discapacidad, de manera que accedan a información y atención especializada y prioritaria. Por su parte, el artículo 67 establece una excepción a los derechos de autor y derechos conexos de manera que las personas con discapacidad se encuentran exentas de la autorización del titular de los derechos de autor o conexos, y del pago de remuneración alguna, para adaptar, traducir y distribuir las obras y materias protegidas.

**Límites a la  
publicidad para  
la protección  
de la niñez y  
adolescencia**

En cuanto a niños, niñas y adolescentes, el Código de la Niñez y Adolescencia publicado en el Registro Oficial n° 737, de 3 de enero de 2003, establece en su artículo 54 el derecho a la reserva de la información sobre antecedentes penales, por lo que todo adolescente que haya sido investigado, sometido a proceso, privado de su libertad o se le haya aplicado una medida socio-educativa, con motivo de una infracción penal, tiene derecho a que no se hagan públicos sus antecedentes policiales o judiciales y a que se respete la reserva de la información procesal en la forma dispuesta en esta Ley, a menos que el Juez competente lo autorice en resolución motivada, en la que se expongan con claridad y precisión las circunstancias que justifican hacer pública la información. También se establece reserva de información de los procesos de adopción. Todos los informes y estudios que se realicen son reservados y deberán archivar y conservarse de manera que se asegure este carácter. Podrán acceder a ellos el adoptado que haya cumplido dieciocho años, sus padres adoptivos y las personas legitimadas para la acción de nulidad de la adopción. Con el fin de precautelar el interés superior de los niños, niñas o adolescentes existen algunas normas que limitan el acceso a los procesos judiciales en que se encuentren involucrados. Así por ejemplo, las declaraciones deben practicarse en forma reservada y en condiciones que respeten su intimidad, integridad física y emocional. Se prohíbe cualquier forma de difusión de informaciones que posibiliten la identificación del adolescente o sus familiares. Los funcionarios judiciales, administrativos y de policía, guardarán el sigilo y la confidencialidad sobre los antecedentes penales y policiales de los adolescentes infractores, quienes al quedar en libertad tienen derecho a que su expediente sea cerrado y destruido. Se prohíbe hacer constar en el récord policial

ningún antecedente de infracciones cometidas mientras la persona era adolescente.

En cuanto a los derechos de las personas privadas de libertad, el Código Orgánico Integral Penal, publicado en el registro oficial n° 180, de 10 de febrero de 2014, reconoce en su artículo 12.6 el derecho a la protección de datos de carácter personal, lo que incluye el acceso y uso de esta información. Sin perjuicio de las garantías al debido proceso penal y otras establecidas en la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, en el artículo 5.20 se establece el principio de privacidad y confidencialidad, según el cual las víctimas de delitos contra la integridad sexual, así como toda niña, niño o adolescente que participe en un proceso penal, tienen derecho a que se respete su intimidad y la de su familia. Se prohíbe divulgar fotografías o cualquier otro dato que posibilite su identificación en actuaciones judiciales, policiales o administrativas y referirse a documentación, nombres, sobrenombres, filiación, parentesco, residencia o antecedentes penales.

**Límites a la  
publicidad para la  
protección de los  
privados de libertad**

## 7. FUENTES DE INTERNET

De conformidad con el mandato establecido en el artículo 7 LOTAIP, todas las entidades poseedoras de información pública deben mantener un portal de internet con la información mínima exigida en la propia Ley debidamente actualizada y clasificada. Todas las instituciones públicas en Ecuador tienen como dominio el nombre de la institución seguido de la extensión gov.ec (www.institucion.gov.ec). A continuación se detallan las páginas de los principales poderes del Estado en que se puede obtener información relacionada con el acceso a información pública:

### Presidencia de la República

[www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)

Desde la página web de la Presidencia se puede acceder a los otros Ministerios. Todas las páginas contienen un link denominado «Transparencia» en el que se publica la información exigida por la LOTAIP.

### Asamblea Nacional

[www.asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec)

En la página web de la Asamblea se tiene acceso a todos los procesos de aprobación legislativa, en todas sus etapas.

### Consejo de la Judicatura

<http://www.funcionjudicial.gov.ec>

Desde esta página se puede acceder a todos las jurisdicciones del sistema de justicia y acceder por ejemplo a los procesos.

### Consejo Nacional Electoral

<http://cne.gov.ec>

Se encuentra información de los procesos electorales y de los movimientos y partidos políticos. La sección «Voto transparente» contiene información detallada para los votantes.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

<http://www.cpccs.gob.ec/>

Se encuentra información de los procesos de rendición de cuentas que realizan todas las instituciones públicas.

Defensoría del Pueblo

<http://www.dpe.gob.ec/>

En el link de «Transparencia» consta toda la legislación en materia de «Acceso a Información» y los links a las bases de datos en que se registran los informes anuales de cumplimiento de la Ley.

Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos

<http://www.datospublicos.gob.ec/>

Consolida los registros públicos de información.

SENPLADES

<http://www.senplades.gob.ec/>

Sistema Nacional de Información (SNI) «constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

Información estadística.

Secretaría Nacional de la Administración Pública

<http://www.administracionpublica.gob.ec/>

La Secretaría realiza un ranking del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información en las 160 entidades que son parte de la Función Ejecutiva.

## 7. EL SALVADOR\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO: 3.1. Publicidad activa; 3.2. Acceso a la información parlamentaria. 4. JUECES Y TRIBUNALES: 4.1. Publicidad activa; 4.2. Acceso a la información. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos y sindicatos; 5.2. Asociaciones políticas y fundaciones; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El derecho de acceso a la información pública no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución de la República de El Salvador, pero ha sido desarrollado como derecho fundamental en la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup>. Así, en la sentencia de inconstitucionalidad acumulada 1-2010/27-2010/28-2010, de 25 de agosto de 2010, se menciona que «el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado». Lo anterior se reitera en la sentencia de inconstitucionalidad 13-2012 en la que se establece que «[e]l punto de partida para aproximarse al derecho de acceso a la información debe ser su condición indiscutible de derecho fundamental, que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tenga interés público» (Sentencia de 24 de septiembre de 2010, Inc. 91-2007).

La jurisprudencia nacional también ha desarrollado la relación entre libertad de expresión y el derecho de acceso a la información<sup>2</sup>,

**El derecho de acceso a la información pública, derecho fundamental según la jurisprudencia**

\* *Abreviaturas:* AGA = Alianza por el Gobierno Abierto; CSJ = Corte Suprema de Justicia; LAIP = Ley de Acceso a la Información Pública.

<sup>1</sup> En la sentencia de Amparo 608-2010, de 30 de enero de 2013, se establece el derecho de las personas a obtener información de fuentes que contengan datos de relevancia pública, la cual debe ser suministrada de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos y sencillos.

<sup>2</sup> Inconstitucionalidad 91-2007, de 24 de septiembre de 2010.



**La LAIP, marco jurídico básico**

entendiendo que este último encuentra su base constitucional en los artículos 6 y 18 de la Carta Magna, los cuales se refieren a los derechos a la libertad de expresión y de petición, respectivamente. También, El Salvador ha suscrito una serie de tratados internacionales que contienen normas relativas a la libertad de expresión, combate a la corrupción y el derecho a la información<sup>3</sup>.

Desde el año 2011, El Salvador cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), y su respectivo reglamento. En el artículo 2 de la ley se define el derecho de acceso a la información pública al establecer que «[t]oda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados». Por su parte, en el artículo 110 de la misma normativa se establece que ésta se aplicará a toda la información que se encuentre en poder de los obligados, por lo que quedan derogadas todas las disposiciones de leyes generales o especiales que la contraríen, con algunas excepciones que más adelante se mencionarán.

**El Salvador en la Alianza por un Gobierno Abierto; planes de acción**

Por otra parte, y con el fin de cumplir con su compromiso de promover una gestión pública transparente y abierta a la ciudadanía, en septiembre de 2011 el Estado salvadoreño se adhirió a la Alianza por un Gobierno Abierto (AGA), suscribiendo la Declaración de Gobierno Abierto. El Gobierno salvadoreño presentó su primer Plan de Acción en la Reunión Anual de la AGA celebrada en Brasilia, Brasil, en 2012. Posteriormente, en septiembre de 2013 se presentó el Plan de Acción 2013-2014, cuya vigilancia llegaba hasta mayo de 2014, por la próxima celebración de elecciones presidenciales en el país. Entre los avances que se han tenido están la apertura de 82 Oficinas de Información y Respuesta (OIR); la rendición de cuentas; y el portal de Gobierno Abierto ([www.gobiernoabierto.gob.sv](http://www.gobiernoabierto.gob.sv)).

En el marco del diseño del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, el gobierno de El Salvador realizó una amplia consulta, que incluyó jornadas sectoriales y territoriales, consultas especializadas y en línea (<http://consulta.gob.sv>), con base en cuyos insumos se construyeron los compromisos propuestos para el Plan de Acción-AGA 2014-2016, los cuales son: la administración de los recursos públicos; comunidades más seguras; integridad y probidad pública; mejora de servicios públicos; responsabilidad social empresarial; y, compromiso transversal: seguimiento al Plan de Acción. El ente gubernamental encargado o responsable de todos los temas que tengan que ver con la AGA es la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19); Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (art. 2.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13); Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 19); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4); Convención Interamericana contra la corrupción (art. 5); Declaración de Chapultepec (Principio 3º); Declaración sobre principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Principio 4); y Declaración sobre Gobierno Abierto (Compromiso Primero).

<sup>4</sup> <http://www.presidencia.gob.sv/temas/secretaria-de-participacion-ciudadana-transparencia-y-anticorrupcion-de-la-presidencia/>

## 1.2. Instituciones

En la LAIP se crea un ente especializado nuevo, colegiado e integrado a través de un proceso abierto: el Instituto de Acceso a la Información Pública (el Instituto). Es una instancia de carácter público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera; está integrado por cinco Comisionados y sus respectivos suplentes propuestos por asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, la Universidad de El Salvador y Universidades privadas, asociaciones de periodistas y por los sindicatos autorizados.

**El Instituto de Acceso a la Información Pública**

Entre las atribuciones del Instituto, contempladas en el artículo 58 LAIP, están las de velar por la correcta interpretación y aplicación de la LAIP; garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de la información personal; promover una cultura de transparencia en la sociedad y entre los servidores públicos; evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de la LAIP; desarrollar cursos de capacitación a los servidores públicos en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales; entre otras.

Los entes obligados a dar cumplimiento a la LAIP son las Unidades de Acceso a la Información Pública quienes deben contar con un Oficial de Información nombrado por el titular de la entidad respectiva, y entre sus funciones<sup>5</sup> están la de brindar y difundir información oficiosa; recibir y dar trámite a las solicitudes; auxiliar a particulares en la elaboración de solicitudes y orientarlos cuando sea necesario; realizar los trámites internos necesarios para localizar y entrega de la información solicitada; llevar registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos; elaborar el índice de la información clasificada como reservada, entre otras.

**Las Unidades de Acceso a la Información Pública**

## 1.3. Políticas

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019<sup>6</sup> incluye, como parte del «Fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información», el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y acceso a la información en áreas claves de la gestión pública; fortalecer la política de datos abiertos en las instituciones del Órgano Ejecutivo; institucionalizar la rendición de cuentas en entidades públicas y en aquellas que manejan fondos públicos como práctica permanente; impulsar la auditoría social sobre la deuda pública histórica, actual y futura; reforzar la transparencia en el sistema de compras públicas; implementar un sistema de quejas y avisos que garantice respuestas y confidencialidad a la población y que, además, le provea asistencia para presentar demandas por incumplimiento de deberes de los funcionarios públicos; fortalecer alianzas público-privadas y ciudadanas en la promoción de la

**Objetivos de transparencia en el Plan de Desarrollo 2014-2019**

<sup>5</sup> Art. 50 LAIP.

<sup>6</sup> <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>

ética, la transparencia y la corrupción; actualizar, armonizar y monitorear el cumplimiento del marco normativo nacional e internacional en materia de transparencia y anticorrupción.

#### Acciones previstas

Las principales acciones que se propone desarrollar para alcanzar los objetivos señalados son: a) verificar el establecimiento y el funcionamiento de la Oficina de Información y Respuesta del Ejecutivo; b) mejorar y estandarizar los sitios Web de las instituciones del Órgano Ejecutivo; c) generar directrices y metodologías para la rendición de cuentas y monitorear su debido cumplimiento; d) coordinar la elaboración de mapas institucionales de riesgo y promover acciones preventivas para que programas contra la pobreza sean menos proclives a actos de corrupción; e) impulsar un portal de transparencia fiscal que sienta las bases para un presupuesto abierto; f) crear mecanismos de información oficiosa frente a coyunturas relevantes como los casos de emergencia y reconstrucción nacional; g) fortalecer los mecanismos para combatir la elusión, la evasión fiscal y el contrabando; h) apoyar las iniciativas de transparencia que surjan en las entidades del Órgano Ejecutivo (por ejemplo, el Observatorio del Ministerio de Obras Públicas) i) coordinar la elaboración y divulgación de informes sobre el estado de la transparencia y la corrupción en El Salvador.

#### Datos sobre transparencia en El Salvador

En una investigación que busca identificar la percepción ciudadana de la corrupción en el sector público, Transparencia Internacional<sup>7</sup> detalla que para el 2014, El Salvador obtuvo una puntuación de 39 puntos, en un rango que va desde 0 (altamente corrupto) a 100 (muy limpio); además, se ubica en la posición 80 de un total de 175 países analizados.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Concepto de información pública

La LAIP define la información pública como «aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido generada, obtenida, transformada, conservada por éstos a cualquier título»<sup>8</sup>.

En este sentido, la información pública se refiere a toda la que esté en poder de las entidades públicas, en cualquier tipo de documento o registro, en cualquier medio. Además, es irrelevante que ésta haya sido elaborada en un momento anterior a la vigencia de la LAIP. Toda información que esté en manos de una entidad pública, independientemente del tipo de comunicación que sea ni si es escrita o electrónica, debe ser considerada como información pública siempre y cuando sea de aquella que tenga que ver con la actuación de los

<sup>7</sup> [https://www.transparency.org/country#SLV\\_DataResearch](https://www.transparency.org/country#SLV_DataResearch)

<sup>8</sup> Art. 6 c) LAIP.

funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos públicos. La excepción a lo anterior se da cuando dichas comunicaciones traten del acceso a expedientes durante el periodo de su tramitación<sup>9</sup>; que sea de aquella que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva<sup>10</sup>; o que le sean aplicables las causales de reserva o de confidencialidad, lo cual se explicará en el siguiente apartado.

La misma ley establece que los entes obligados a brindar la información y, por ende, obligados a cumplir con la LAIP son los órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), 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, incluso los fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, a menos que el Tratado o Convenio determinen otro régimen de acceso a la información. Pero también están obligadas las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública, o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local, tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos. Por ende, todas las instituciones antes mencionadas están obligadas a dar cumplimiento a la LAIP.

### Sujetos obligados

## 2.2. Publicidad activa

La LAIP menciona que hay información oficiosa, la cual es entendida como aquella que no necesita ser solicitada para ser conocida. Es decir, que los entes obligados mencionados en el apartado anterior pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán la siguiente información: el marco normativo aplicable a cada ente obligado; la estructura orgánica de dicho ente, las competencias y facultades de las unidades administrativas, así como el número de servidores públicos que laboran en cada unidad; el directorio y currículum de los funcionarios públicos, incluyendo sus correos electrónicos institucionales; información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas, rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos; los procedimientos de selección y contratación de personal, ya sea por Ley de Salarios, contratos, jornales o cualquier otro medio; el listado de asesores, determinando sus respectivas funciones; las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario; el plan operativo anual y los resultados obtenidos en el cumplimiento del mismo. Además, las memorias de labores; los servicios que ofrece; listados de viajes internacionales autorizados que sean financiados con fondos públicos, incluyendo nombre del funcionario, destino, objetivo; la dirección de la Unidad de Acceso a la Información Pública,

### Información que debe publicarse

<sup>9</sup> Art. 110 f) LAIP.

<sup>10</sup> Art. 19 e) LAIP.

nombre del Oficial de Información, correo electrónico institucional y número telefónico; informes contables, cada seis meses, sobre la ejecución del presupuesto; entre otros<sup>11</sup>.

**Información que no puede publicarse**

Entre el tipo de información que no podrá ser dada a conocer está la «información reservada», que es aquella cuyo acceso se restringe en razón de un interés general durante un periodo determinado (hasta siete años) y por causas justificadas<sup>12</sup>. Dicha información podrá ser descalificada cuando se extingan las causas que dieron origen a esa clasificación. Al Instituto de Acceso a la Información Pública le corresponde llevar el registro centralizado de los índices de información reservada, el cual estará a disposición del público. También está restringida la «información confidencial», la cual es aquella que es privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido<sup>13</sup>. Tampoco podrá brindarse información catalogada como «datos personales», que es la información privada concerniente a una persona, identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número telefónico u otra análoga; como tampoco la considerada como «datos personales sensibles», que son los referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar, y otras de similar naturaleza o que podrían afectar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen<sup>14</sup>.

**Cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa**

La ley no establece ningún procedimiento a seguir por las personas particulares ni tipo de sanción cuando la información oficiosa no ha sido publicada por el ente obligado.

Para conocer sobre el cumplimiento de la LAIP, la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción recolectó información de 13 ministerios, 69 entidades oficiales autónomas y de la Presidencia de la República, arrojando la siguiente información: desde el 8 de mayo de 2012 hasta el 24 de abril de 2015 en esas instancias se habían recibido un total de 29.958 solicitudes que corresponden a 57.366 requerimientos de información. Tanto la cantidad de solicitudes, como de requerimientos de información se ha mantenido en niveles similares durante los últimos dos años. En el primer año se registraron 7.730 solicitudes con 11.729 requerimientos, mientras que en los dos últimos el aumento fue notorio: se documentaron más de diez mil solicitudes con más de 22.000 requerimientos por año<sup>15</sup>. Del total de solicitudes, el 90,39% fue entregado completamente por ser información oficiosa, pública o datos personales solicitados por la persona dueña de la información. Un 1,66% fue entregado en versión pública o de manera parcial. Un

<sup>11</sup> Art. 10 LAIP.

<sup>12</sup> Art. 6 e) LAIP.

<sup>13</sup> Art. 6 f) LAIP.

<sup>14</sup> Art. 6 a) y b) LAIP.

<sup>15</sup> SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, El derecho de acceso a la información pública en El Salvador en el gobierno del cambio, mayo de 2015, pp. 5-6. Puede consultarse en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/>

1,25% fue denegado por ser información confidencial y la persona que la solicitó no es la dueña de los datos. Un 1,07% se reservó, de acuerdo al artículo 19 LAIP. Además, un 4,24% se declaró inexistente; 1,15% fue desestimado y 0,24% quedó sin trámite<sup>16</sup>.

### 2.3. Acceso a la información

La solicitud de información pública puede hacerse por cualquier persona o su representante ante el Oficial de Información de la entidad respectiva. La información se debe requerir por medio de solicitud en forma escrita, verbal, electrónica o por cualquier otro medio, ya sea de forma libre o en los formularios que se han elaborado para ello<sup>17</sup>. Al hacer la solicitud, hay ciertos requisitos que se deben llenar como: poner el nombre del solicitante, lugar o medio para recibir notificaciones (ya sea vía fax o correo electrónico), o una autorización para ser notificado por medio de cartelera. En caso de que sea un representante el que recibirá la notificación, debe expresarse dicha autorización y los datos del representante. Además, debe contener la descripción clara y precisa de la información pública solicitada; opcionalmente, la modalidad en la que se prefiere se otorgue el acceso a la información; es decir, ya sea mediante consulta directa, por copias simples o certificadas u otro tipo de medio pertinente<sup>18</sup>.

En caso de que la solicitud sea verbal, deberá llenarse un formulario en el que se haga constar lo solicitado. Será obligatorio presentar documento de identidad. Al solicitante se le entregará una constancia de que su solicitud ha sido interpuesta y en ningún caso se condicionará la entrega de la información a que se motive o justifique su utilización<sup>19</sup>.

El o la oficial de información será el vínculo entre el ente obligado y el solicitante, y responsable de hacer las notificaciones respectivas, así como de llevar a cabo todas las gestiones necesarias que faciliten el acceso a la información<sup>20</sup>. Además, de no poder brindar información que se considere como reservada o confidencial, tampoco se dará trámite a solicitudes cuando sean ofensivas o indecorosas, cuando la información ya se encuentre disponible públicamente, en cuyo caso se le deberá indicar al solicitante a dónde se encuentra la información, y cuando la solicitud sea manifiestamente irrazonable<sup>21</sup>. Esta última causal, sin embargo, es indeterminada, dándole un margen amplio al funcionario para negar el acceso a la información.

La LAIP establece que la respuesta a la solicitud deberá notificarse al interesado en el menor tiempo posible, no pudiendo pasarse de los diez días hábiles siempre que la información requerida no exceda de cinco años de haber sido generada. Si la información excede los cinco años, el plazo de entrega podrá ampliarse a por diez días hábiles más.

### Solicitud de información y respuesta

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Art. 66 LAIP.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Art. 69 LAIP.

<sup>21</sup> Art. 74 LAIP.

**Recursos ante falta de respuesta o denegación de la información**

De presentarse circunstancias adicionales como la complejidad de la información solicitada, el plazo podrá disponer de cinco días hábiles adicionales<sup>22</sup>.

En caso de no obtener respuesta por parte del Oficial de Información de la entidad respectiva, el solicitante podrá acudir al Instituto de Acceso a la Información Pública dentro de los quince días hábiles siguientes para que éste conozca. En caso de que la información que no se ha brindado sea de acceso público, el Instituto ordenará conceder el acceso a la misma al interesado. En esta situación, el ente obligado deberá dar dicho acceso en un período no mayor de tres días hábiles después de recibir la resolución del Instituto. De persistir la negativa, este hecho deberá denunciarlo ante el Instituto.

La LAIP también contempla el recurso de apelación para los casos en que el o la Oficial de Acceso a la Información Pública haya notificado resolución al solicitante en que deniegue el acceso a la información el cual deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación<sup>23</sup>; y el recurso de revocatoria, el cual deberá interponerse dentro de los tres días hábiles de haberse notificado la resolución<sup>24</sup>.

**Sanciones**

En cuanto a las infracciones en que puede incurrir el ente obligado, las mismas están catalogadas como muy graves, graves y leves. Entre las muy graves está la sustracción, destrucción, inutilización o alteración total o parcial de información; entregar o difundir información reservada o confidencial; no proporcionar información ordenada por el Instituto; incumplimiento por parte del funcionario competente de nombrar a los Oficiales de Información; negarse a entregar la información solicitada sin la debida justificación; entre otras<sup>25</sup>.

Entre las infracciones graves están: actuar con negligencia en la sustanciación de solicitudes o en la difusión de la información a la que están obligados conforme a la LAIP; denegar información no clasificada como reservada o confidencial; no proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por un Oficial de Información, entre otras. Y las infracciones leves son: pedir justificación para la entrega de información; elevar los costos de reproducción de la información sin justificación alguna; y, no proporcionar la información en el plazo fijado por la ley<sup>26</sup>.

En cuanto a las sanciones<sup>27</sup>, si se trata de infracciones muy graves, se impondrá al infractor una multa de veinte a cuarenta salarios mínimos para el sector comercio y servicios. La comisión de dos o más infracciones muy graves en el plazo de trescientos sesenta y cinco días dará lugar a la suspensión de funciones por treinta días calendario ordenada por la autoridad superior correspondiente, salvo si la conducta es causal de destitución de acuerdo con el régimen de servicio aplicable. Por la comisión de infracciones graves se impondrá al infractor una multa de diez a dieciocho salarios mínimos mensuales; y

<sup>22</sup> Art. 71 LAIP.

<sup>23</sup> Art. 82 LAIP.

<sup>24</sup> Art. 95 LAIP.

<sup>25</sup> Art. 76 LAIP.

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Art. 77 LAIP.

por la comisión de infracciones leves, una multa cuyo importe será de uno hasta ocho salarios mínimos mensuales. La aplicación de estas sanciones se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles, administrativas o de cualquier otra índole en que incurra el responsable<sup>28</sup>.

En lo relativo al cumplimiento real de las obligaciones en materia de acceso a la información, es preciso destacar el conflicto de competencia generado entre el Instituto y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ; ya que de los casos conocidos, dos han puesto en riesgo el principio de máxima publicidad reconocido en la LAIP, el cual establece que la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley, pero aún en caso de duda deberá prevalecer el criterio de publicidad.

El primero de los casos fue el conocido por el Instituto bajo la referencia NUE 25-A-2013<sup>29</sup>, en donde la Asamblea Legislativa denegó información sobre la planilla de asesores legislativos institucionales y por grupos parlamentarios, motivo por el cual el Instituto ordenó la entrega de la información solicitada, así como poner a disposición del público el listado de asesores de la Asamblea Legislativa y la imposición de una multa a la Junta Directiva.

El segundo de los casos está referido a la declaratoria de inexistencia generada por el Ministerio de la Defensa Nacional sobre la información solicitada por ciudadanos en torno a los operativos militares desarrollados por las Fuerzas Armadas de El Salvador en los cantones de Tenango y Guadalupe, municipio de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, en febrero 1983; y en el cantón San Francisco Angulo, municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente, en julio de 1981; ante lo cual el Instituto ordenó, por medio de resolución NUE 67-A-2013<sup>30</sup>, recuperar o reconstruir la información sobre masacres ocurridas durante el pasado conflicto armado, retomando el criterio de la Sala de lo Constitucional<sup>31</sup> relativo a la «obligación de los entes estatales realizar todas las tareas necesarias para contribuir a esclarecer lo sucedido a través de las herramientas que le permitan llegar a la verdad de los hechos, sobre todo cuando la información es hoy en día una necesidad de carácter vital, elevada al rango de derecho fundamental de la persona en razón de su propia naturaleza, que debe ser reconocida y respetada por todo poder, autoridad y norma positiva».

En las situaciones antes expuestas, las entidades estatales impugnaron ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ las resoluciones emitidas por el Instituto. El presidente de la Asamblea Legislativa demandó<sup>32</sup> al Instituto por supuesta ilegalidad en la reso-

**Práctica real: casos conflictivos**

<sup>28</sup> Art. 81 LAIP.

<sup>29</sup> <http://www.iaip.gob.sv/sites/default/files/apelaciones/NUE%2025-A-2013%20Resoluci%C3%B3n%20definitiva%20%20Asamblea%20Legislativa.pdf>

<sup>30</sup> <http://www.iaip.gob.sv/?q=apelaciones/nue-67-2013-mdn>

<sup>31</sup> Amparo 665-2010, Masacre Comunidad San Francisco Angulo, del Municipio de Tecoluca, Departamento de San Vicente: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/665-2010.PDF>

<sup>32</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/se-admite-demanda-contra-el-instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica>



lución<sup>33</sup> y el Ministerio de la Defensa Nacional hizo lo propio, por supuesta infracción al principio de legalidad ya que la resolución solo estaba firmada por tres de sus cinco Comisionados, además de alegar exceso de competencia, al ordenar recuperar o reconstruir la información solicitada. De igual forma, afirmó que ningún ente jurisdiccional o administrativo ha declarado que los hechos sobre los que se pidió información, sean graves violaciones a los derechos humanos<sup>34</sup>. La Sala admitió las demandas y ordenó suspensión de los actos (multas, entrega de información a la persona solicitante, reconstrucción de información, entre otros), ya que los representantes de las entidades estatales hicieron uso del recurso de Impugnación; sin embargo, al revisar el artículo 101 de la LAIP, este recurso se reconoce únicamente para los particulares, no así para los representantes de instituciones públicas o entes obligados por ley.

### 3. PARLAMENTO

#### 3.1. Publicidad activa

##### Portal de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa, cuenta con un portal<sup>35</sup> (<https://transparencia.asamblea.gob.sv/>), el cual alberga información financiera relativa a su presupuesto, la remuneración asignada a las diferentes plazas por Ley de Salarios y Contratos; los montos aprobados para gastos de representación, así como la información sobre adquisiciones y contrataciones, información administrativa, las diferentes misiones internacionales en las que participan diputados y diputadas, así como el quehacer legislativo; proceso de formación de ley, documentos, piezas de correspondencia, agendas, dictámenes, decretos y convocatorias, entre otros, contenido noticioso a través de notas de prensa, fotografías y videos, del seguimiento del trabajo de las Comisiones Legislativas, sesiones plenarias y eventos en los que participan diputados y diputadas, así como los anuarios legislativos, que recopilan por temas, leyes y decretos aprobados por diferentes legislaturas.

#### 3.2. Acceso a la información parlamentaria

##### Derecho a la información parlamentaria

Sobre la información oficiosa que la Asamblea Legislativa (AL) debe generar a la ciudadanía, además de la contenida en el artículo 10 LAIP, se encuentra: el protocolo de entendimiento de los grupos parlamentarios, los miembros de las comisiones legislativas, los miembros de los distintos grupos parlamentarios, las convocatorias a comisiones, el proyecto de agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y del pleno legislativo, las listas de asistencia de los diputa-

<sup>33</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/la-sala-de-lo-con-tencioso-administrativo-suspende-efectos-de-acto-reclamado-por-el-iaip>

<sup>34</sup> <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/iaip-solicita-intervenci%C3%B3n-del-procurador-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos-en>

<sup>35</sup> En cumplimiento a los arts. 10 y 11 LAIP.

dos a las reuniones de las comisiones y a las sesiones plenarias, piezas de correspondencia recibidas, los proyectos de ley, los dictámenes emitidos por las comisiones, los decretos y acuerdos del Pleno Legislativo, el registro de votos emitidos por cada decreto y acuerdo del pleno<sup>36</sup>.

En cuanto a las entidades no gubernamentales que realizan acciones de monitoreo al Parlamento, se puede mencionar la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que tiene un Observatorio Legislativo permanente (<http://observatoriolegislativo.org.sv/>), herramienta de participación ciudadana, que cuenta con información, seguimiento, previsión e investigación en materia de procedimientos legislativos, que permite conocer el trabajo de la Asamblea Legislativa, sus Comisiones y sus diputados. De igual forma, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) ha publicado dos informes relativos a la transparencia en el Órgano Legislativo<sup>37</sup>.

**Monitoreo por la sociedad civil**

## 4. JUECES Y TRIBUNALES

### 4.1. Publicidad activa

El Órgano Judicial, por medio de su portal (<http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/>) y la Oficina de Acceso a la Información<sup>38</sup>, pone a disposición de la ciudadanía información relativa a actas y agendas de la Corte plena; designación de funcionarios, nómina de Magistrados y Jueces y Comisión de Magistrados; currículum de funcionarios, asesores y misiones oficiales; finanzas, presupuestos, salarios y composiciones y modificaciones presupuestarias; servicios prestados al público; planificación institucional; informes de Gestión; estadísticas institucionales; adquisiciones y contrataciones de servicios, bienes y obras institucionales; investigación profesional, judicial, probidad y ejecutores de embargos; información relevante tal como: lineamientos del archivo del Órgano Judicial, obligaciones legales para los notarios, aclaraciones del Oficial de Información, entre otros; jurisprudencia y legislación; noticias; Diamante de Transparencia (medición del nivel de transparencia alcanzado, el cual se basa en cuatro ejes: visibilidad, rendición de cuentas, institucionalidad y eficiencia); formulario de solicitud de información y consulta ciudadana; además de contar con un índice de información reservada<sup>39</sup>.

**Portal del Órgano Judicial**

<sup>36</sup> Art. 11 LAIP.

<sup>37</sup> Informe de Monitoreo de Transparencia a la Asamblea Legislativa, noviembre 2010 - mayo 2012; <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorruptcion/60-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorruptcion/organo-legislativo/27-informe-de-monitoreo-de-transparencia-a-la-asamblea-legislativa-periodo-noviembre-2010-mayo-2012> e Informe de Monitoreo de Transparencia a la mitad de período de la Asamblea Legislativa, Gestión 2009-2012; <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorruptcion/60-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorruptcion/organo-legislativo/230-informe-de-monitoreo-de-transparencia-a-la-mitad-de-periodo-de-la-asamblea-legislativa-gestion-2009-2012>

<sup>38</sup> En cumplimiento de los arts. 10 y 13 LAIP.

<sup>39</sup> [http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/Descargas/Indice\\_Informacion\\_Reservada.pdf](http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/Descargas/Indice_Informacion_Reservada.pdf)

## 4.2. Acceso a la información

### Derecho a la información judicial

La información oficiosa del Órgano Judicial, que debe poner a disposición de la ciudadanía es la referente al proyecto de agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las sentencias definitivas e interlocutorias firmes con fuerza de definitiva, la sistematización de la jurisprudencia, los textos actualizados de la legislación vigente, las actas y resoluciones que emita la Corte Suprema de Justicia en pleno, los nombramientos o designaciones de funcionarios de otros entes nacionales o internacionales que le corresponda efectuar, los autos de *pareatis*, extradiciones y la calificación del carácter de orden público que atribuya a una ley.

### Excepciones

De lo anterior se excluye la información generada a partir de las disposiciones reguladas en la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, las que se refieren a la actuación de los agentes policiales encubiertos, el artículo 9 del Código Procesal Civil y Mercantil, las normas contenidas en leyes procesales, en cuanto al acceso a expedientes durante el periodo de su tramitación, así como las destinadas a preservar la intimidad en las personas o la identidad de menores de edad en materia procesal de familia, violencia intrafamiliar o de menores, las contenidas en leyes tributarias relativas a la confidencialidad de la información contenida en declaraciones hechas con fines impositivos, el artículo 675 del Código Civil, el artículo 3 de la Ley transitoria del registro del estado familiar y de regímenes patrimoniales del matrimonio, artículo 461 del Código de Comercio, artículo 4 de la Ley de Registro de Comercio<sup>40</sup>.

### Monitoreo por la sociedad civil

En cuanto a entidades no gubernamentales, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES), a través de su Observatorio Judicial<sup>41</sup>; realiza acciones de recopilación, organización y publicación de información judicial; y la asociación Iniciativa Social para la Democracia (ISD) ha hecho del conocimiento público el resultado del Informe de Monitoreo de Transparencia a la Gestión de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, período 2009-2012<sup>42</sup> y el Informe de Monitoreo de Transparencia a la Gestión de la Corte Suprema de Justicia, período 2012-2013<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Art. 110 LAIP.

<sup>41</sup> <http://observatoriodjudicial.org.sv>

<sup>42</sup> <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorrupcion/61-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorrupcion/organo-judicial/25-informe-de-monitoreo-de-transparencia-a-la-mitad-de-periodo-de-la-asamblea-legislativa-gestion-2009-2012>

<sup>43</sup> <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorrupcion/61-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorrupcion/organo-judicial/1182-informe-de-monitoreo-de-transparencia-a-la-corte-suprema-de-justicia-2012-2013>

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 5.1. Partidos políticos y sindicatos

En relación a los partidos políticos, en el artículo 10 LAIP existe un apartado referido a la obligación de revelar los montos que se otorguen a dichos entes en concepto de deuda política, así como los informes financieros que presenten los partidos políticos y las coaliciones; recayendo dicha obligación en el Ministerio de Hacienda, debido a que éste es el encargado de aprobar los desembolsos.

**Información que los partidos deben suministrar al Ministerio de Hacienda**

En ese orden, la Ley de Partidos Políticos (LPP)<sup>44</sup> reformada a raíz del cumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013<sup>45</sup>, dedica el capítulo II a la Transparencia<sup>46</sup>, señalando entre los deberes de estos institutos políticos, el de informar los montos de financiamiento público y privado; además de especificar la información que no es de carácter público, haciendo alusión a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos, sus estrategias políticas y de campaña electoral, la referida a actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus miembros, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, entre otros.

**Información que deben publicar los partidos**

En ese mismo sentido, regula lo que se entenderá por información reservada, refiriéndose únicamente a la derivada de los procesos en curso de cualquier naturaleza que lleve el Tribunal Supremo Electoral (TSE), en que los partidos políticos sean parte hasta que se encuentren resueltos en forma definitiva; y por último hace referencia al régimen sancionatorio aplicable.

De lo anterior, puede concluirse que la Sala de lo Constitucional de la CSJ, con un decidido impulso de la sociedad civil<sup>47</sup>, tuvo un papel trascendental, primero al señalar vacíos en la LPP, en los temas referidos a la transparencia en el financiamiento de los partidos y la utilización de los fondos que perciben, resolviendo de esta forma un aparente conflicto entre el derecho de acceso a información pública y la protección de datos y autodeterminación informativa.

En relación a los sindicatos y, siguiendo la lógica del artículo 7 LAIP<sup>48</sup>, estos deberían informar sobre actuaciones que involucran

**Información que deben publicar los sindicatos**

<sup>44</sup> DL 843, de 31 de octubre de 2014. Diario Oficial Tomo N° 405, de 24 de noviembre de 2014. Ver: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>.

<sup>45</sup> <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/43-2013.PDF>

<sup>46</sup> Arts. 24-27 de la Ley de Partidos Políticos.

<sup>47</sup> El Director Ejecutivo y personal jurídico de la ISD, por medio de escrito fechado el 3 de noviembre de 2013 (debiendo ser 2014) solicitaron al Presidente de la República vetar el Decreto Legislativo 843 porque a su juicio en los artículos 2 y 7 del referido decreto aún persistían los vicios de inconstitucionalidad señaladas por la CSJ. Posteriormente al publicarse en el Diario Oficial, presentaron un nuevo escrito a la Sala de lo Constitucional solicitando que se tenga por no cumplida la sentencia 43-2013, que se declare que los arts. 2 y 7 del Decreto Legislativo 843, no tienen efecto jurídico alguno y que se ordene el cumplimiento de la sentencia.

<sup>48</sup> Art. 7: «Están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos 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. Se incluye dentro de los recursos públicos aquellos fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado

fondos públicos, ya que no solo cuentan con las aportaciones privadas de los empleados y empleadas, sino además con fondos proveniente de la Administración pública, los cuales se utilizan para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los contratos colectivos, tal es el caso del Sindicato del Instituto del Seguro Social, el cual maneja cantidades importantes de dinero, sin que un ente audite sus operaciones, tal como lo señaló en alguna ocasión el Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción<sup>49</sup>.

#### Límites del control del IAIP

Cabe señalar que el IAIP ya sentó precedente en la resolución NUE 107-A-2014 (HF)<sup>50</sup> en la cual expresa que cuando la finalidad de la información solicitado no corresponda a actividades realizadas con fondos públicos, el Instituto no será competente en razón de la materia y no podrá conocer sobre las apelaciones de resoluciones respecto de entes privados relacionadas con actividades donde no se manejan recursos públicos; que no ejecuten actos de la función estatal, nacional o local, tales como contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos; ya que únicamente conciernen a sus miembros.

### 5.2. Asociaciones políticas y fundaciones

#### Obligaciones de transparencia de asociaciones y fundaciones

La Dirección General del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro es la entidad estatal encargada de registrar las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, a fin de contar con un instrumento de publicidad formal de su creación, organización y dirección, que brinde seguridad jurídica a dichas personas, a sus miembros y a terceros que contraten con ellas, relacionándose a la obligación reconocida en el artículo 7 LAIP, relativa a que todas las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos, deben permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgada y a la función pública conferida, en su caso.

---

con otros Estados o con Organismos Internacionales, a menos que el Convenio o Tratado determine otro régimen de acceso a la información. También están obligadas por esta ley las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos. El ámbito de la obligación de estos entes se limita a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgada y a la función pública conferida, en su caso. En consecuencia, todos los servidores públicos, dentro o fuera del territorio de la República, y las personas que laboren en las entidades mencionadas en este artículo, están obligados al cumplimiento de la presente ley».

<sup>49</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/transparencia-en-los-sindicatos/>

<sup>50</sup> <http://www.iaip.gob.sv/sites/default/files/apelaciones/NUE%20107-A-2014%20PDDH.pdf>

### 5.3. Empresas

La obligación de publicar datos relativos a las entidades de carácter privado se encuentra regulada en los artículos 7, 10 y 67 LAIP; los cuales delimitan la responsabilidad únicamente a aquellas empresas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local (contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos), por lo que la información oficiosa deberá hacerse pública, siempre que se relacione al uso que hagan de dichos fondos.

En ese orden, las solicitudes de información en las sociedades de economía mixta y las personas privadas, naturales o jurídicas, obligadas por la LAIP, se tramitan ante el o la Oficial de Información del ente público al que corresponda su vigilancia o con el que se vinculen.

Estos entes obligados deberán informar a la persona solicitante cuál es la entidad competente para este propósito, por lo que los entes privados o mixtos no tienen obligación de contar con oficinas de información propias, ya que la decisión de reserva sobre la información pública lo decidirían las autoridades administrativas<sup>51</sup>.

La asociación ISD, como organización no gubernamental, mantiene un observatorio ciudadano de transparencia, del cual publicó un Informe de Monitoreo de Transparencia a la Iniciativa Privada periodo 2011- 2012<sup>52</sup>.

**Obligaciones de transparencia de las empresas**

## 6. GRUPOS VULNERABLES

En cuanto a la información de niñas, niños y adolescentes, la LAIP establece que los padres, madres y tutores tendrán derecho de acceso irrestricto a la información confidencial de los menores bajo su autoridad parental<sup>53</sup>. Además, dicha la Ley no se aplicará en casos de acceso a expedientes durante el período de su tramitación, así como las destinadas a preservar la intimidad de las personas o la identidad de menores de edad en materia de procesal de familia, violencia intrafamiliar o de menores<sup>54</sup>. Por su parte, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia reconoce la garantía de reserva en la investigación y decisión de asuntos judiciales y administrativos relativos a niñas, niños y adolescentes (art. 53)

En cuanto al derecho de acceso a la información, las personas menores de 18 años podrán solicitar información pública por cualquiera de los medios establecidos en la ley, para lo cual deberá presentar su carnet de identificación personal o cualquier documento de identidad emitido por entidades públicas u organismos privados<sup>55</sup>.

**Acceso a la información sobre niños, niñas y adolescentes**

**Acceso a la información de menores de 18 años**

<sup>51</sup> Arts. 7, 10 y 67 LAIP.

<sup>52</sup> <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorruccion/63-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorruccion/monitoreos-especializados-o-focalizados/1034-monitoreo-de-transparencia-a-la-empresa-privada-04-07-13>

<sup>53</sup> Art. 24, inciso final, LAIP.

<sup>54</sup> Art. 110 f) LAIP.

<sup>55</sup> Art. 66.4 LAIP.

## 7. FUENTES DE INTERNET

### *Sitios oficiales de instituciones públicas*

<http://www.iaip.gob.sv/>  
<http://www.transparenciaactiva.gob.sv/>  
<http://www.transparenciafiscal.gob.sv/>,  
<http://www.gobiernoabierto.gob.sv/>,  
<http://www.presidencia.gob.sv/temas/secretaria-de-participacion-ciudadana-transparencia-y-anticorrupcion-de-la-presidencia/>, <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/Transparencia>  
<http://www.salud.gob.sv/index.php/marco-normativo>  
<http://www.defensoria.gob.sv/consultas.html>  
<http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/>  
<http://www.cortedecuentas.gob.sv/> y <http://www.cortedecuentas.gob.sv/transparencia/?1>  
<http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>  
<http://www.pddh.gob.sv/>

### *Sitios oficiales instituciones privadas*

[www.transparenciaelsalvador.org/.../proceso-de-implementacion-de-laip](http://www.transparenciaelsalvador.org/.../proceso-de-implementacion-de-laip),  
<http://fusades.com.sv/>  
<http://observatoriolegislativo.org.sv/>  
<http://observatoriojudicial.org.sv/>  
<http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-anticorrupcion/59-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/transparencia-y-anticorrupcion/organo-ejecutivo/1160-informe-de-monitoreo-de-transparencia-al-4-ano-de-gestion-del-presidente-mauricio-funes>  
<http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-y-anticorrupcion/observatorio-ciudadano-de-transparencia>  
<http://www.fespad.org.sv/>  
[https://www.transparency.org/country#SLV\\_DataResearch](https://www.transparency.org/country#SLV_DataResearch)

### *Sitios oficiales donde se encuentran leyes, sentencias e informes*

<http://twitter.com/SalaCnalSV> y <http://twitter.com/CorteSupremaSV>  
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/>  
<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo>  
<http://www.transparenciaelsalvador.org/index.php/jurisprudencia.html>  
<http://www.isd.org.sv/isd/index.php/transparencia-y-anticorrupcion/documentos-de-interes>  
<http://fusades.com.sv/areas-de-investigaci%C3%B3n/transparencia-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-del-estado>

## 8. ESPAÑA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos y sindicatos; 5.2. Asociaciones, fundaciones y empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

Tras las regulaciones de Malta (2008) y Luxemburgo (2010) España se había quedado sola con Chipre como los únicos de los 28 Estados de la Unión Europea que no habían regulado la materia de forma global en una ley. España no es parte del Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 27 de noviembre de 2008. No se puede señalar que España sea un país con una importante trayectoria en transparencia.

España participa en la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011<sup>1</sup> en el segundo grupo de entrada. La relación se canaliza a través del Ministerio de la Presidencia. Presentó en abril 2012 un primer Plan de Acción, con 13 compromisos. La Ley de transparencia era el más importante. En octubre de 2013 hubo un borrador de Autoevaluación sobre el avance de estos 13 compromisos. Tras observaciones desde la sociedad civil se realizó el primer informe independiente de progreso en marzo de 2014. En julio de 2014 se presentó el Segundo Plan de Acción con 10 compromisos.

El artículo 105 de la Constitución española (CE) de 1978 que dispone que «la ley regulará» «b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.» Se trataba de un derecho constitucional débil y no se consideraba un derecho fundamental. Hasta 2013, este mandato de

**España en el contexto europeo**

**España en la Alianza para el Gobierno Abierto**

**Recepción constitucional y regulación legal hasta la nueva ley**

\* *Abreviaturas:* AEPD = Agencia Española de Protección de Datos; AGE = Administración General del Estado; CE = Constitución española; CGPJ = Consejo General del Poder Judicial; CT = Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; LT = Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; SAN = Sentencia de la Audiencia Nacional; STS = Sentencia del Tribunal Supremo.

<sup>1</sup> <http://www.opengovpartnership.org/es/node/261>



regulación por ley se cubrió de manera bastante deficiente en la ley que regula en general la administración, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Aprobación y vigencia de la ley**

En diciembre de 2011 en el discurso del debate de investidura del Gobierno se anunció la futura aprobación de la ley. Tuvo una tramitación bastante amplia (que se vinculó a los continuos casos de corrupción), e incluso se dio un importante (y no habitual) trámite de participación ciudadana. Dos años después se aprobó la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT). La LT entró en vigor a nivel estatal un año después y en diciembre de 2015 será exigible a Comunidades Autónomas y Entidades Locales. En junio de 2015 se lanzó un proyecto de reglamento de desarrollo de la ley. El mismo ha recibido muchas críticas por su carácter restrictivo. En octubre de 2015 no ha sido aún aprobado.

**El acceso a la información por diputados y concejales forma parte del contenido del derecho a la participación política**

El acceso a la información por parte de cargos públicos electos, como diputados y concejales, se considera jurisprudencialmente en el ámbito del derecho de participación política del artículo 23 CE, aunque de configuración legal. Así entre otras, la STS de 28 de septiembre de 2012 (FJ 3) indica que son los reglamentos parlamentarios los que deben dotar configuración y garantías. La legislación local y reglamentos parlamentarios suelen regular el acceso por concejales.

**La nueva ley de 2013 no desarrolla un derecho fundamental**

Por el influjo de la Unión Europea (art. 42 de la Carta de derechos fundamentales Unión Europea) de un lado, y, sobre todo, por el del TEDH, el acceso a la información pública parece formar parte de la libertad de expresión e información. En razón del artículo 10.2 CE es obligatorio interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales y ello incluye también la interpretación de estos tratados según los tribunales supranacionales. Estas libertades están reguladas en el artículo 20 CE y su desarrollo legal habría de ser por ley orgánica (art. 81 CE). No obstante, es cierto que en 2013 el TC no parece haber recibido aún estos estímulos<sup>2</sup>. Aunque sin una posición muy definida, la jurisprudencia ordinaria tampoco se ha actualizado a esta corriente internacional<sup>3</sup>. Así las cosas, la nueva LT es ley ordinaria, pese a que diversas organizaciones activistas y partidos políticos de la oposición lo reclamaron sin éxito. También lo criticó la Oficina del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación en sus comentarios al anteproyecto en 2012<sup>4</sup>.

En cualquier caso, una vez aprobada la LT este vicio formal no parece que desencadenara la inconstitucionalidad de la misma, aunque sí una importante reinterpretación de sus contenidos, e incluso la aplicación directa (art. 53 CE) del derecho fundamental.

<sup>2</sup> Así, en los dos autos de 9 de septiembre de 2013 que inadmitieron recursos de amparo promovidos por Access InfoEurope (3254/2012 y 4145/2012) «dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo».

<sup>3</sup> Al respecto, cabe tener en cuenta las sentencias que fueron impugnadas en los recursos de amparo citados *supra*, Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) de 22 de octubre de 2009 y Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 29 de mayo de 2012. De igual modo, hay que tener en cuenta las SSTS de 30 de marzo de 1999, de 14 de noviembre de 2000 y de 19 de mayo de 2003. No se puede concluir que el TS tenga una posición determinante en la materia.

<sup>4</sup> <http://www.osce.org/es/fom/90791>

Es pensable en los próximos años se dé en España un reconocimiento jurisprudencial del acceso a la información pública como derecho fundamental en el marco del artículo 20 CE. Ello puede incidir especialmente en la interpretación y ponderación de los límites al derecho de acceso. Obviamente, las reglas y el resultado de una ponderación no son las mismas cuando se trata de un conflicto de un derecho fundamental frente a otro derecho fundamental o frente a otro interés o bien constitucional. Asimismo, tampoco hay que descartar que los jueces hicieran uso del efecto directo del artículo 20 CE, que podría servir, por ejemplo, para ampliar el acceso a informaciones que hoy están excluidas por la ley. De igual modo, obligaría a una revisión de la regulación de acceso en otros ámbitos y los límites de su desarrollo reglamentario.

La LT establece el régimen general. No obstante, en virtud de la Disposición Adicional 1ª, la regulación de cada procedimiento será la aplicable al acceso a documentos por los interesados. Asimismo dicha Disposición regula que la LT será supletoria si el acceso a la información tiene un régimen «específico». Entre las diferentes normas «específicas» que regulan el acceso a la información, sigue vigente la legislación de periodo dictatorial de secretos oficiales (Ley 9/1968, desarrollada por el Decreto 242/1969). También, es específica la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público. Esta ley se reforma en 2015 para adecuarse a la Directiva 2013/37/UE que, entre otras cosas, señala el derecho a la reutilización de la información pública por defecto y a que se dé la información pública en formatos «legibles por máquinas». En el ámbito medioambiental, hay que tener en cuenta el Convenio de Aarhus 25 de junio de 1998, ratificado el 29 de diciembre de 2004 y en vigor desde el 31 de marzo de 2005. Asimismo, como transposición de las Directivas de la Unión Europea 2003/4/CE y 2003/35/CE, hay que tener en cuenta la Ley 27/2006 que regula el acceso a la información en materia de medio ambiente. También es específica y relacionada la normativa de archivos. A nivel estatal hay que acudir a la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico y hay diversas leyes de las Comunidades Autónomas sobre la materia.

Aunque todas las administraciones están obligadas por la LT estatal, después de su aprobación, casi todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus propias leyes respecto de sus administraciones y, en ocasiones, respecto de los municipios y otras administraciones en su territorio. Por lo general, no añaden demasiado. Algunas tienen importancia al aumentar las obligaciones de la publicidad activa o reconocer el acceso a la información cuando la Administración no contesta a la solicitud. También algunas leyes que incorporan un régimen sancionador por no cumplir obligaciones de la ley, dado que la ley estatal no lo hace. Asimismo, las leyes autonómicas regulan la institución de garantía para el ámbito de la autonomía. En el desarrollo para el ámbito local el referente es la Ordenanza de Zaragoza (BOPZ de 01.04.2014) y se ha elaborado una Ordenanza tipo de transparencia de 27 de mayo de 2014 por la Federación Española de Municipios y Provincias. Estas normas incorporan concreciones de interés.

**Los efectos que implicaría el considerar que el acceso a la información pública es un derecho fundamental en España**

**La concurrencia de normas generales y particulares. Normas «específicas»**

**Normas autonómicas y locales de transparencia y gobierno abierto**

**Legislación administrativa que sanciona revelación de información administrativa**

La obligación de secreto profesional se regula en el artículo 10 de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos. La vulneración supondría la declaración de infracción grave del artículo 44.3 d) de dicha ley. El servidor público que lo haga podría ser sancionado por la Ley 7/2007 que, además de afirmar el deber de secreto (art. 53.2), establece que su vulneración es falta muy grave que puede suponer la separación del servicio (art. 96). De igual modo se sanciona la negligencia en la custodia o la publicación de la información que manejen (art. 95.2 e) y f).

**Los delitos de acceso ilegal o revelación de secretos en el Código Penal**

El Código Penal español castiga en diversas ocasiones la revelación de secretos. Así en general en los artículos 197 y ss., el descubrimiento y revelación; en los artículos 278 y ss., la revelación de secretos de empresa (que podría ser pública). Ya para funcionarios públicos, los artículos 413 y ss. castigan la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos y los artículos 442 y ss., el beneficio y uso particular de la información por cargos públicos. El artículo 466 castiga la filtración de información por jueces. En el ámbito de la defensa nacional, la revelación de información clasificada está castigada por el artículo 598 y ss.

**La difusión de información de interés público está protegida y se reconoce el derecho a no revelar fuentes a los periodistas**

La libertad de expresión e información protege la difusión de interés público, aunque ésta haya sido ilegalmente filtrada. La información normalmente se difunde por periodistas, pero en algún caso también se ha reconocido la protección a quienes sin ser periodistas han divulgado información de interés público (por ejemplo, SAN de 11 de abril de 2012 (PO 03078/2010). El derecho a no revelar las fuentes está específicamente garantizado como «secreto profesional» por el artículo 20 CE. No hay casos de extensión de este derecho a no periodistas.

**Los «whistleblowers» no están regulados, pero sí hay algunos canales públicos de «denuncias» anónimas**

No hay regulación específica legal para denunciantes (whistleblowers). No obstante, hay casos regulados que permiten poner información a disposición de la Administración de forma anónima (Agencia Tributaria, Seguridad Social). Sin regulación, la policía o algunas administraciones aceptan la transmisión anónima de información como «colaboración ciudadana»<sup>5</sup>. Existen algunos portales especialmente dedicados a filtrar información como [www.filtrala.org](http://www.filtrala.org), pero no son muy conocidos.

## 1.2. Instituciones

**El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y su presidencia**

La institución de control creada por la LT es el «Consejo de Transparencia y Buen Gobierno» (CT) (arts. 33 y ss.). Se trata de un organismo público adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que «Actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines» (art. 33.2). Pese a la afirmación, no se trata de una independencia muy robustamente garantizada por la norma. Su regulación legal se ha desarrollado

<sup>5</sup> <https://www.gdt.guardiacivil.es/webgdt/pinformatar.php>  
<http://www.policia.es/colabora.php>  
<http://www.cnmcc.es/es-es/competencia/comoformularunadenuncia.aspx>

por el Real Decreto 919/2014. El CT se compone de Comisión y Presidente. La Presidencia es propuesta por el Gobierno y aprobada por mayoría absoluta del Congreso. La primera titular del cargo, nombrada en noviembre de 2014, poco antes desempeñó el cargo de Directora General de Modernización Administrativa. En España no hay una tradición de gran independencia de las autoridades independientes.

El cargo tiene una duración de cinco años no renovables y tiene especialmente la función de adoptar criterios uniformes respecto de la aplicación de la ley y velar por el cumplimiento de la publicidad activa. La Comisión está integrada por un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, otro del Defensor del Pueblo, otro de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y otro de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal (los vocales son por cinco años, sí renovables). El CT asesora al Gobierno, emite informes sobre normas relacionadas, presenta una memoria a las Cortes, propone directrices o guías de buenas prácticas, promueve la formación y sensibilización sobre la ley y emitirá informes. También, al menos anualmente, convocará a órganos afines autonómicos y colaborará con los internacionales.

La actuación de este órgano se inició en 2015 y obviamente es bastante escasa. No obstante, como luego se detalla, es destacable su primer Informe 0121/2012 que emitió conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos y un Plan Nacional.

Para el caso de los secretos oficiales (Ley 9/1968) se regula que las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar que se informe a la misma sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales. El Gobierno facilitará la información recabada a un Diputado por cada Grupo Parlamentario. Los Diputados serán elegidos al efecto por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos. (Resolución Presidencia del Congreso, de 11 de mayo de 2004).

Para el ámbito autonómico hay variedad de regulación de la autoridad independiente de garantía: agencia autonómica de protección de datos, una autoridad independiente dedicada sólo a la transparencia o la atribución al defensor del pueblo autonómico. Asimismo cabe tener en cuenta que las autoridades independientes de protección de datos (la estatal o las autonómicas que existen) convergen en competencias en la materia y será importante en el futuro cierta coordinación y cooperación. El Defensor del Pueblo estatal y las figuras afines de las Comunidades Autónomas pueden actuar respecto del acceso a la información pública, se considere o no derecho fundamental.

#### **Duración y funciones**

#### **Comisión de secretos oficiales en el Congreso**

#### **Otras instituciones**

### **1.3. Políticas**

Con la LT y la corrupción la transparencia se ha situado algo en la agenda política. Como consecuencia, con más o menos convicción

**Planes de  
transparencia en casi  
todas las instituciones  
públicas**

en la materia, casi todas las instituciones han ido dotando de importancia a la cuestión de la transparencia, teniendo voluntad de cumplir los indicadores de Transparencia internacional, elaborando hojas de ruta o planes de transparencia, aprobando leyes autonómicas sobre transparencia y participación o incluyendo programas de formación entre sus servidores públicos. Los cambios políticos en el gobierno de muchas instituciones locales y regionales desde junio de 2015 parecen estimular estas políticas de transparencia especialmente vinculadas a la corrupción habida en España.

**El lanzamiento de  
un Plan Estratégico  
de la transparencia  
2015-2020**

El CT, tras recibir aportaciones desde la sociedad civil, en julio de 2015 ha aprobado su Plan Estratégico de la transparencia 2015-2020<sup>6</sup>. Dicho plan contiene una batería de objetivos y medidas para conseguirlos.

**Papel de la sociedad  
civil, ONG o  
movimientos  
especialmente  
implicados  
en materia de  
transparencia**

Respecto del papel de la sociedad civil, con la tramitación de la ley y los muchos casos de corrupción se despertó cierto interés social, de los medios de comunicación y hay sociedad civil activa en la materia. El grupo de Access InfoEurope en España<sup>7</sup> destacó tanto en la tramitación de la LT como su vigilancia respecto del desarrollo y aplicación de la misma. Incluye un equipo jurídico activo. La Fundación Ciudadana [www.Civio.es](http://www.Civio.es) vincula la transparencia y la apertura de datos para realizar iniciativas como [www.DondeVanMisImpuestos.es](http://www.DondeVanMisImpuestos.es), relativa a los presupuestos y gasto, o el [www.elindultometro.es](http://www.elindultometro.es), sobre indultos, entre otras. La web [www.TuDerechoaSaber.es](http://www.TuDerechoaSaber.es) facilita solicitar información a cualquier institución pública e informa sobre la aplicación de la ley y los temas de interés. La web [www.sueldospublicos.com](http://www.sueldospublicos.com) se centra en los salarios públicos.

**Indicadores e índices  
de Transparencia  
Internacional y otras  
asociaciones**

En el índice de Transparencia Internacional de 2014, España ocupó el puesto 37 sobre 175 países con puntuación de 60. Supone una bajada importante en los últimos años (nº 20 en 2002 o 25 en 2007).

La organización en España elabora diversos índices bastante consolidados de publicidad activa. Así, desde 2008 el de Ayuntamientos (ITA), desde 2010 las Comunidades Autónomas (INCAU), desde 2012 las Diputaciones provinciales (INDIP), desde 2010 la Gestión del Agua (INTRAG) o desde 2013 de los Parlamentos (IPAR)<sup>8</sup>. Se generan unas calificaciones a partir del análisis de las webs corporativas y la comprobación de si está o no la información relativa a 80 ítems. Estas mediciones han tenido mucho éxito en los últimos años y han estimulado mucho la mejora de la publicidad activa. Ahora bien, se ha llegado a que casi todas las organizaciones hayan alcanzado la máxima puntuación, lo cual hace pensar que habría que replantearse la metodología a seguir para que no se relativice el valor de estos indicadores. En este sentido es bastante destacable la asociación Transparencia Pública y su muy completo índice «DYNTRA» de medición transparente y dinámica de la transparencia de las distintas organizaciones.

<sup>6</sup> [http://www.consejodetransparencia.gob.es/ct\\_Home/plan\\_estrategico.html](http://www.consejodetransparencia.gob.es/ct_Home/plan_estrategico.html)

<sup>7</sup> <http://www.access-info.org/es/>

<sup>8</sup> Todos accesibles en <http://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/>

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Los artículos 2 a 4 LT obligan a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas. El artículo 2. 1. b) incluye en el ámbito de la ley a entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social y a «las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social».

En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), al Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. Asimismo se incluyó tanto a la Casa Real cuanto al Banco de España.

Las obligaciones de transparencia también se aplican a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia. En la medida de lo posible también se aplica a los entes de cooperación del artículo 5 de la Ley 30/1992. Y, como luego se indica, la ley alcanza a diversas entidades privadas y sociales.

Hay un concepto muy generoso de información pública a la que en principio se puede acceder: todo contenido «cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (art. 13). Ahora bien, como grave contrapartida, las «causas de inadmisión» (art. 18) excluyen del ejercicio la información en curso de elaboración o de publicación general; a la información auxiliar o de apoyo como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Se excluye también el acceso a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Se trata de exclusiones muy importantes. Es pensable que haya que revisar esta exclusión cuando por el directo de la libertad de expresión e información. Además, según la ley también se inadmitirán solicitudes de acceso al órgano erróneo, con indicación de cuál es el competencia o las solicitudes repetitivas o abusivas.

**El ámbito y los sujetos obligados por la ley**

**Un concepto tan amplio de información, como amplias son las causas de inadmisión de solicitudes**

## 2.2. Publicidad activa

### La regulación general de la publicidad activa

Los sujetos obligados por la LT tienen que suministrar información sin esperar a que nadie la solicite. La ley señala *cómo* debe suministrarse la información: «de forma periódica y actualizada» (art. 5.1); «de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables» (art. 5.4, la referencia última se añadió en el Congreso). La información «será comprensible, de acceso fácil y gratuito» (art. 5.5). Respecto de *dónde*, la ley dice que la información «será publicada en las correspondientes sedes electrónicas [art. 10.1 Ley 11/2007] o páginas web». «[L]a Administración General del Estado (AGE) desarrollará un Portal de la Transparencia» (art. 10.1), si bien, el resto de obligados podrían poner la información obligatoria donde consideren. Las distintas administraciones pueden colaborar entre sí para integrar la información (art. 10.3) en portales comunes.

### Qué información debe ser publicada

La LT concreta *qué* mínimos de información publicar. Las Comunidades Autónomas y entes locales bien pueden elevar estos mínimos (art. 5.1). Así, debe publicarse información institucional, organizativa y de planificación (art. 6), esto es, la relativa a las funciones, normativa, estructura, organigrama, planes y programas, actividades, medios y tiempo para acometerlas, así como grado de cumplimiento y resultados. También se obliga a suministrar información de relevancia jurídica (art. 7), que incluye directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. Además, deben publicarse los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos y de reglamentos (una vez solicitados los dictámenes preceptivos, si los hay). También se difundirán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio (que incluye, por ejemplo, el impacto de género). Finalmente debe publicarse la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria (art. 8). En este ámbito debe informarse activamente respecto de contratos, convenios, encomiendas de gestión, subvenciones, presupuestos, cuentas e informes de auditoría, retribuciones, compatibilidad, declaraciones de bienes e información estadística. Para la AGE, el artículo 10.1 añade que incluirá la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

### Límites a la difusión activa de información

Hay que tener muy en cuenta que a la hora de publicar toda esta información habrá que omitir la que no proceda en razón de límites de regulados en los artículos 14 y 15 que luego se analizan. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos» (art. 5.3). Puede preverse que ante la duda de qué información publicar, la tendencia será la de no publicar dado que la amenaza de sanción por protección de datos es mucho mayor que la (inexistente) amenaza por no publicar la información obligatoria.

Cabe señalar la STS de 9 de marzo de 2015 (rec. 3552/2012) relativa a la publicidad activa de los beneficiarios discapacitados y so-

licitantes de unas ayudas. En la misma el TS no encuentra cobertura legal para la difusión en la legislación de subvenciones estatal o autonómica, tratándose de datos especialmente protegidos. Asimismo, el Informe 0121/2012 de la AEPD conjunto con el CT ha sido especialmente restrictivo sobre la interpretación de los límites a la información pública. Y especialmente en el caso de la publicidad activa.

Son bastante laxas las garantías del cumplimiento de las obligaciones de información activa. Aunque se señala que el «incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave» (art. 9.3), no hay tal normativa reguladora. Sólo algunas Comunidades Autónomas sí que han regulado esta infracción. La acción del CT será esencial, así como la normativa local y autonómica y la aplicación de la misma.

El Portal de la Transparencia del Gobierno de España<sup>9</sup> se inauguró, tal y como exigía la ley, en diciembre de 2014. Hasta el momento, divide su información en «Institucional» (organización, estructura, normativa destacada y funciones). También hay información «Normativa» y la «Económica» incluye información sobre actos de gestión administrativa, con repercusión económica o presupuestaria, así como información estadística de relevancia.

Los datos abiertos del nivel estatal están disponibles en <http://datos.gob.es/>.

La obligación de publicidad activa para las Comunidades Autónomas, entes locales y otras organizaciones, comienza en diciembre de 2015. Muchas de ellas ya cuentan con un portal de transparencia. En la línea de las políticas de gobierno abierto, es muy habitual que estos portales públicos se dividan en información pública, datos abiertos y participación. Las mayores preocupaciones en esta materia son la continuidad e interés en el cumplimiento de las obligaciones, así como la calidad y sobre todo, la actualización de la información.

### 2.3. Acceso a la información

Las Administraciones habrán de establecer «sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información» (art. 21.1). En el caso de la AGE «existirán unidades especializadas». Las normativas regionales y locales acometen también esta organización del acceso. El solicitante habrá de hacer constar la identidad, qué información solicita y la dirección («preferentemente electrónica») a efectos de comunicaciones. Aunque no es obligatorio, se podrá exponer los motivos por los que se pide la información y los mismos podrán servir para facilitar o no la concesión del acceso a la información si debe ponderarse los derechos e intereses en juego (art. 17). Si se solicita información que pueda afectar a terceras personas identificadas, se les concederá a estas un plazo para que aleguen al respecto, informando al solicitante.

También puede ejercerse electrónicamente el derecho de acceso en el portal de transparencia estatal. Es necesario el uso de firma electrón-

**Escasas garantías del cumplimiento de obligaciones de información activa**

**El portal de transparencia del Estado y otros portales**

**Ejercicio del derecho de acceso**

<sup>9</sup> <http://transparencia.gob.es>



nica. En España hay más de 30 millones de documentos de identidad con firma electrónica, si bien, el nivel de uso y usabilidad es ínfimo hasta el momento. El día 16 de marzo de 2015 el Defensor del Pueblo<sup>10</sup> reconoció ante una queja que el portal de transparencia no informa bien y que los complejos mecanismos y pasos para presentar una solicitud pueden ser obstáculos para el ejercicio del derecho. También señaló la dificultad especial extranjeros por falta de medios de identificación electrónicos.

**Los tiempos para responder a las solicitudes y los efectos del silencio**

Hay un mes para resolver a la solicitud, ampliable a otro mes por volumen o complejidad (art. 20). Pasado el plazo para resolver «se entenderá que la solicitud ha sido desestimada» (art. 20.4). La ley estatal habla de sanciones por reiteración de no contestación (art. 20.6), pero no las establece. Algunas comunidades autónomas sí que lo han hecho (Andalucía, Comunidad Valenciana).

El silencio negativo es uno de los aspectos más criticados de la ley. Algunas leyes autonómicas (Navarra, Cataluña o Comunidad Valenciana) han regulado que a partir del plazo sin respuesta a la petición de información, el solicitante ya tendría reconocido su derecho. No obstante, incluso en estas situaciones se ha regulado la posible excepción al acceso efectivo a la información solicitada.

**Acceso, acceso parcial y denegación. Restricciones de uso de la información a la que se accede**

Si se concede el acceso solicitado, la resolución facilitará la información «preferentemente por vía electrónica» (art. 22.1), salvo que la información afecte a un particular que se haya opuesto. En ese caso hay que esperar la resolución definitiva (22.2). El acceso será gratuito, si bien podrán exigirse exacciones por las copias. No se regula la obligación de facilitar la información en los formatos solicitados, ni aún en el caso de que se tenga la información en dichos formatos.

La resolución también puede reconocer el acceso sólo parcial a la información, omitiendo la información afectada por un límite (art. 16). Dicha resolución habrá de ser motivada, al igual que si es denegatoria. No hay una garantía sancionadora estatal frente al reiterado incumplimiento de falta de motivación en las denegaciones.

Cabe subrayar que la información a la que se accede por el ciudadano seguirá sometida restricciones de uso, tanto para la explotación económica en razón de propiedad intelectual y normas sobre reutilización, cuanto restricciones por de protección de datos (art. 15.5).

**Los límites al derecho de acceso del artículo 14**

El artículo 14 agrupa en doce las posibles causas de una restricción del derecho (seguridad, defensa, investigación, etc.). Más allá del abultado listado, lo más importante son las pautas para la ponderación de esos límites y el derecho de acceso. La ley expresa que «La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso» (art. 14.2). Cabe recordar que es posible el acceso parcial a la que no deba restringirse (art. 16). Cuando se considere el acceso a la información pública como derecho fundamental, éste tendrá mucho mayor «peso» en la ponderación y las exigencias de motivación serán más intensas.

<sup>10</sup> <http://goo.gl/7qiFZb>

El artículo 15 regula el particular conflicto con la privacidad y los datos personales. En primer lugar, excluye *de iure* que se pueda acceder a información de terceros sobre su ideología, afiliación sindical, religión y creencias. En coherencia con el artículo 7.2 Ley Orgánica 15/1999, de derecho de protección de datos personales, sólo se permite el acceso a la información mediante consentimiento expreso del titular o que éste hubiera hecho estos datos «manifiestamente públicos» (art. 15.1). Sin embargo, ningún derecho es ilimitado y el derecho fundamental de acceso obligaría a una ponderación cuyo resultado sólo se da en el caso concreto.

El régimen es parecido en el caso de solicitudes de información relativa a datos sobre origen racial, a la salud y a la vida sexual, así como sobre comisión de infracciones penales o administrativas, regulados en el artículo 7.3 y 5 de la Ley Orgánica 15/1999. Según la LT estas solicitudes sólo se podrían autorizar con el consentimiento expreso del afectado o por una ley. Pues bien, en este caso, la libertad de información y su directa fuerza normativa del artículo 20 CE podría llevar a que la «ley» a la que se hace referencia, sea la propia CE.

Cuando se solicite acceso a información que no contenga datos sensibles a los referidos, sí que «se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano» (art. 14.2). Ya en general, la ley viene a configurar el conflicto entre el derecho a la protección de datos (u otros derechos en juego) y «el interés público en la divulgación de la información» (art. 14.3). Se regulan algunos criterios: por el transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español (25 o 50 años); por contarse con una justificación de la petición por los solicitantes o que se trate de investigadores con motivos históricos, científicos o estadísticos; que se solicite el acceso a datos meramente identificativos; o la menor afectación a la intimidad o seguridad o que no se trate de menores de edad. La balanza se equilibrará mucho cuando se reconozca el acceso a la información como derecho fundamental.

Obviamente si los datos se disocian «de modo que se impida la identificación de las personas afectadas» se facilita el acceso a la información (art. 15.4).

España cuenta desde 1992 con severa regulación de la protección de datos (como en toda la Unión Europea) y una casi nula inercia en el acceso a la información pública. Por ello no es nada extraño que dicha inercia permanezca. Por ello, el derecho de protección de datos (e intimidad) está en una posición de prevalencia clara, que sólo podrá ser corregida por una interpretación jurídica que tenga en cuenta el carácter fundamental del acceso a la información pública.

En el Informe 0121/2012 sobre acceso a datos de retribuciones de servidores públicos, el primero del CT, se aprecia esta inercia a favor de la protección de datos.

Si se deniega la información total o parcialmente o no se contesta, se podrá impugnar. También podrá hacerlo el tercero que se oponga a la resolución que facilite la información sobre él. De un lado y en

**La imposibilidad de acceso a la información relativa a ideología, afiliación sindical, religión y creencias de ciudadanos**

**La casi imposibilidad de acceso a la información sobre origen racial, a la salud y a la vida sexual, así como sobre comisión de infracciones penales o administrativas de ciudadanos**

**La ponderación a realizar en otros supuestos**

**La actual clara prevalencia de la protección de datos para los tribunales e instituciones**

**La reclamación ante la autoridad independiente, opcional para el ciudadano**

general, será potestativa la interposición de una reclamación en el plazo de un mes ante el ante el CT<sup>11</sup>. En su caso, esta reclamación será ante el órgano independiente que al efecto determinen las Comunidades Autónomas o los entes locales (arts. 24 y Disp. Ad. 4ª). Esta reclamación especial será sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios (art. 23.1) y habrá un plazo de tres meses para la resolución; si no hay resolución, se entiende, una vez más, denegada la solicitud de acceso a la información (art. 24.4). Frente a la resolución ya procederá el recurso judicial. En el caso de poderes y órganos constitucionales (art. 2.1 f) no hay reclamación previa posible y sólo cabe el recurso contencioso-administrativo (arts. 23.2 y Disp. Ad. 4ª). En junio de 2015 no existe aún ninguna resolución.

**Recurso judicial**

El ciudadano podrá no interponer la reclamación, sino optar por el recurso contencioso directamente ante los tribunales. Si se considerara que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, cabría optar por el recurso especial preferente y sumario de protección de derechos fundamentales (art. 53.2 CE y arts. 114 y ss. Ley 29/1998).

**Garantías del acceso a la información pública en el régimen sancionador**

La ley no regula infracciones y sanciones vinculadas con la transparencia y el acceso a la información, pese a que afirma que el «incumplimiento reiterado» de «las obligaciones de publicidad activa» (art. 9.3) o de «la obligación de resolver en plazo» (art. 20.6) «tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora». Algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña o Comunidad Valenciana sí que han incluido un régimen sancionador. No obstante, hay que ser algo escéptico sobre su aplicación, en especial por las dificultades de individualizar las responsabilidades por incumplimiento.

### 3. PARLAMENTO

**La regulación por el Congreso de los Diputados y su portal de transparencia**

En el Reglamento del Congreso se regulan «las publicaciones del Congreso y de la publicidad de sus trabajos (arts. 95-98)<sup>12</sup>, señalando lo que debe ser publicado en el Diario de Sesiones y el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Tras la LT se han aprobado Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015. Se crea asimismo un órgano de garantía, la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso.

El Congreso de los Diputados cuenta con un portal de transparencia<sup>13</sup> con la información activa, datos abiertos y permite ejercer el derecho de acceso sin necesidad de firma electrónica. Desde su apertura el número de solicitudes ha sido muy bajo.

El 5 de junio de 2014 el Senado reformó su Reglamento para atribuir a la Mesa la facultad de aprobar las normas y adoptar las medidas

**La regulación y el portal del Senado**

<sup>11</sup> [http://www.consejodetransparencia.gob.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones.html](http://www.consejodetransparencia.gob.es/ct_Home/consejo/reclamaciones.html)

<sup>12</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/Reglam](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam)

<sup>13</sup> <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia>

para la LT (art. 36.1<sup>14</sup>). Además el reglamento regula la publicidad de los trabajos del Senado de modo similar al Congreso (arts. 190 y 191). Con fecha 2 de diciembre de 2014, la Mesa del Senado ha aprobado las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, así como la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado. Esta institución también cuenta con su portal de transparencia<sup>15</sup>.

Diversas organizaciones que se han dedicado a la monitorización parlamentaria y, por lo general cooperan con las cámaras ([www.quehacenlosdiputados.net](http://www.quehacenlosdiputados.net)) informan y denuncian actitudes o carencias de la gestión parlamentaria. La iniciativa [OpenKratio.org](http://OpenKratio.org) desarrolla su atención parlamentaria a través del portal [www.ProyectoColibri.es](http://www.ProyectoColibri.es), que ordena la información del Congreso y tiene API a partir de datos públicos.

**La monitorización de la información parlamentaria**

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

Respecto de las resoluciones y toda la información judicial, es aplicable la severa legislación de protección de datos y el artículo 230 LOPJ. El CGPJ creó todos los ficheros conforme a esta normativa, Acuerdo CGPJ 20/09/2006. Se dividen en jurisdiccionales, relativos a su actividad, así como «no jurisdiccionales», dependientes de órganos judiciales, y «registro de asuntos», del Secretario Judicial. El acceso a los mismos y las medidas de seguridad están vinculados a esta normativa de protección de datos.

**Sometimiento a la normativa de protección de datos**

Las sentencias judiciales son fuente pública, pero no «fuentes accesibles al público» reguladas por la Ley 15/1999 de protección de datos, como han señalado las SAN de 29 de noviembre de 2011 (rec. 531/2000) o 6 de abril de 2006 (rec. 554/2004). Como consecuencia, la difusión y tratamiento de resoluciones judiciales no anonimizadas precisan el consentimiento de las personas afectadas. La AEPD<sup>16</sup> ha sancionado por la divulgación de sentencias que no tienen interés público o sin anonimizar. Sólo en supuestos de interés público su difusión quedará amparada por la libertad de información, por cuanto se considerará que hay un interés legítimo suficiente que lo avala (por aplicación directa del artículo 7 d) de la Directiva 95/46/CE de protección de datos).

**Las sentencias judiciales son fuente pública, pero no «fuentes accesibles al público» que el ciudadano pueda difundir o tratar**

El artículo 120.1 CE dispone que «Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento». Sin embargo, como se recuerda en la STS de 3 de marzo de 1995, los datos contenidos en los libros y registros judiciales no se encuentran a disposición del público de forma enteramente libre e indiscriminada. De un lado, los artículos 235 y 266.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial exigen la condición de «interesado». De otra parte, es necesaria la intervención del Secretario Judicial y la preceptiva sujeción al trámite de solicitud y autorización regulado actualmente en el Reglamento 1/2005 (ver arts. 1 a 7).

**Derecho de acceso especialmente limitado en el ámbito judicial**

<sup>14</sup> <http://goo.gl/Ro2wWd>

<sup>15</sup> <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/index.html>

<sup>16</sup> Entre otras, Resolución R/486/2004 o la resolución R/01135/2009.

El CGPJ aprobó su Acuerdo de 28 de junio de 2012 sobre «Actualización del régimen de control de gestión y transparencia». Y el 18 de noviembre de 2014 aprobó el protocolo de la gestión de solicitudes de información de la LT, que delega en el Secretario General la competencia para conocer de las solicitudes. En el portal de transparencia de este órgano pueden hacerse las solicitudes de acceso<sup>17</sup>.

**Publicidad activa y la obligatoria anonimización de las resoluciones judiciales**

El CGJP adoptó el 21 de octubre de 2005 un Plan de Transparencia Judicial. Y actualmente cuenta con un portal de transparencia<sup>18</sup>. No existe una organización civil especialmente dedicada al monitoreo de la información judicial.

Es posible acceder gratuitamente a más de cinco millones de resoluciones judiciales anonimizadas en la base de datos del Centro de Documentación Judicial, CENDOJ<sup>19</sup>. Siguiendo la Recomendación n° R (95)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 11 de septiembre de 1995, desde 1997 la normativa obliga a la anonimización de las resoluciones judiciales. Actualmente ello queda regulado por el posterior artículo 7 del Reglamento 1/2005 del CGPJ. Ha habido sanciones de la AEPD por bases de datos judiciales que no anonimizaban las resoluciones (por ejemplo, la Resolución R/01135/2009). Las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas oficialmente sí que incluyen los nombres porque así lo regula expresamente su ley.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 5.1. Partidos políticos y sindicatos

**La publicidad activa a la que vienen obligados por la ley**

Los partidos políticos y sindicatos están entre los «otros sujetos obligados» (art. 3) respecto de los cuales recaen algunas de las obligaciones de publicidad activa y deben hacer públicos todos los contratos y convenios que hayan celebrado con una Administración pública, al igual que la información relativa a las subvenciones que les conceda una Administración (art. 8.1 y 2).

**Los portales de transparencia y el monitoreo por la sociedad civil**

Los partidos más importantes cuentan con portales de transparencia o similares, incluso algunos nuevos partidos emergentes han hecho de su transparencia un emblema<sup>20</sup>. Algunos partidos han firmado en 2015 convenios con «Transparencia internacional» para proyectar y medir el cumplimiento de sus indicadores adecuados a ellos<sup>21</sup>. Con independencia de ello, ya hay informes sobre la publicidad activa de partidos políticos por «Transparencia internacional» en 2014 y en 2015<sup>22</sup>. De hecho, la mala calificación media de 4,7 fue un estímulo y en 2015 la nota ya subió a 8,3.

<sup>17</sup> <http://goo.gl/QYeldL>

<sup>18</sup> <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia>

<sup>19</sup> <http://www.poderjudicial.es/search/>

<sup>20</sup> <http://www.pp.es/transparencia>; <http://www2.psoe.es/transparencia/>

<http://transparencia.podemos.info/>; <https://www.ciudadanos-cs.org/transparencia>

<sup>21</sup> <http://goo.gl/kHsPl6>

<sup>22</sup> <http://transparencia.org.es/evaluacion-transparencia-partidos-politicos-2015/>

La actuación de los sindicatos es algo más modesta en sus portales<sup>23</sup>. No se conoce un monitoreo específico por alguna organización sobre los sindicatos.

## 5.2. Asociaciones, fundaciones y empresas

La ley obliga a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social. Además, las obligaciones de transparencia también se aplican a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades públicas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia.

Los sujetos públicos obligados, para cumplir sus propias obligaciones de transparencia, podrán pedir la información que sea necesaria a toda persona física que preste servicios públicos o ejerza potestades administrativas, así como a los adjudicatarios de contratos del sector público (art. 4).

Los «otros sujetos obligados» (art. 3), sujetos privados, tienen algunas de las obligaciones de publicidad activa siempre que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas (100.000 euros en general o a partir de 5.000 si ello supone el 40% o más de sus ingresos anuales). Han de hacer públicos todos los contratos y convenios con una Administración pública (art. 8.1 a y b) y toda subvención administrativa (art. 8.1 c). Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones podrá realizarse mediante los medios que para ello ha de poner la Administración que dé la mayor parte de ayudas o subvenciones (art. 5. 4).

Diversas leyes autonómicas han aumentado las exigencias de información, o bajado las cantidades a partir de las cuales estos sujetos tienen obligaciones de transparencia activa.

Desde la quiebra de la empresa norteamericana Enron a principios de la década del 2000, comenzó a exigirse transparencia y participación en las sociedades cotizadas. Así se expresa en numerosas directivas 2001/34/CE, 2003/71/CE, 2004/109/CE o 2010/73/CE. Estas obligaciones se reflejan especialmente en la Ley 26/2003 y toda su importante normativa de desarrollo que concreta la publicidad activa. El incumplimiento tiene riesgo de sanción al Consejo de Administración (art. 100 m) 23 de la Ley 24/1988). Este ámbito fue pionero en la obligatoriedad de publicidad activa exigido por ley.

**La publicidad activa de las empresas con participación pública**

**Las obligaciones de prestadores de servicios públicos y adjudicatarios de contratos**

**La publicidad activa de quienes reciben subvenciones**

**Obligaciones de publicidad activa por transparencia corporativa**

<sup>23</sup> <http://www.fspugt.es/sindicato/portal-de-transparencia;>  
[http://www.ccoo.com/cscocoo/Informacion:Las\\_Cuentas\\_claras](http://www.ccoo.com/cscocoo/Informacion:Las_Cuentas_claras)

## 6. GRUPOS VULNERABLES

### Obligaciones de accesibilidad de las webs públicas

El acceso a la información pública hoy día tiene lugar en buena medida a través de internet y son muchas las normas que establecen obligaciones de accesibilidad de las webs públicas. Así, en el artículo 5 LT hay una remisión a una futura regulación (art. 11). En la Ley 11/2007, que regula básicamente la e-administración, también hay obligaciones de accesibilidad (arts. 3.2, 4 c) y la Disposición final 7ª. Los requisitos de accesibilidad han sido regulados en especial con el Real Decreto 1494/2007. También cabe tener en cuenta la Ley 51/2003 (Disp. 5ª y 7ª) y el Real Decreto 366/2007, en especial el artículo 12.3.

## 7. FUENTES DE INTERNET

Ley 19/2013

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887)

Toda la normativa importante, oficial y actualizada en

<http://www.boe.es/legislacion/codigos/>

Acceso a jurisprudencia ordinaria en

<http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Buscador de jurisprudencia constitucional

<http://hj.tribunalconstitucional.es/>

Portal de transparencia del Gobierno español

<http://transparencia.gob.es/>

Congreso de los Diputados

<http://www.congreso.es/>

Defensor del Pueblo de España

<https://www.defensordelpueblo.es/es/index.html>

Acceso a los defensores del pueblo autonómicos

<https://www.defensordelpueblo.es/es/Enlaces/index.html>

Transparencia Internacional España

<http://transparencia.org.es/>

Asociación Transparencia Pública

<http://transparencia-publica.org/>

Índice dinámico de la transparencia pública

<http://www.dyntra.org/>

## 9. GUATEMALA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos y sindicatos; 5.2. Asociaciones y fundaciones; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) regula la transparencia y el acceso a la información pública en sus artículos 30 (publicidad de los actos administrativos) y 31 (acceso a los archivos y registros estatales), dentro del título II (Derechos Humanos), capítulo I (Derechos Individuales), como derechos autónomos, subjetivos y objetivos<sup>1</sup>. Para la Corte de Constitucionalidad (CC), el derecho a la información pública es un imperativo elemental de todo Estado democrático de Derecho<sup>2</sup>.

La CPRG reconoce dos excepciones al principio de publicidad: los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional y los suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad<sup>3</sup>. Asimismo, la CC ha señalado que al principio de publicidad podría oponerse el derecho a la intimidad o de la vida privada, que

**Reconocimiento constitucional: deber y derecho**

**Límites a la publicidad: seguridad nacional e intimidad**

---

\* *Abreviaturas:* CC = Corte de Constitucionalidad; CPRG = Constitución Política de la República de Guatemala; LAIP = Ley de Acceso a la Información Pública; PDH = Procurador de los Derechos Humanos; PINA = Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; RIPD = Red Iberoamericana de Protección de Datos; RTA = Red de Transparencia y Acceso a la Información; SECAI = Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Gaceta 25, Expediente No. 68-92, Sentencia de 12 de agosto de 1992. Todas las Gacetas de la Corte de Constitucionalidad pueden ser consultadas en: [http://www.cc.gob.gt/index.php?option=com\\_weblinks&view=category&id=57&Itemid=72](http://www.cc.gob.gt/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=57&Itemid=72)

<sup>2</sup> Gaceta 103, Expediente 3334-2011, Sentencia de 14 de febrero de 2011; Gaceta 98, Expedientes acumulados 1373-2009, 1412-2009 y 1413-2009, Sentencia de 30 de noviembre de 2010 y Gaceta 64, Expediente 567-2002, Sentencia de 19 de junio de 2002.

<sup>3</sup> Gaceta 75, Expediente 2819-2004, Opinión consultiva de 8 de marzo de 2005.



también tiene rango constitucional<sup>4</sup>, y que está contenido en los artículos 23, 24, 30 y 35, que preservan la intimidad del hogar, la inviolabilidad de documentos, la salvedad de datos proporcionados por los particulares con garantía de confidencialidad y el respeto a la vida privada<sup>5</sup>.

**Marco jurídico básico: la LAIP**

El marco jurídico básico de la transparencia e información pública se contiene en el Decreto 57/2008, que aprueba la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Regula en su artículo 46 el derecho a la información como derecho humano fundamental. Desarrolla los ya citados artículos 30 y 31 CPRG, definiendo elementos sustantivos y procedimientos, ente regulador y sanciones, así como las limitaciones a este derecho (art. 21).

**Leyes especiales**

Otras normas relacionadas con la materia son: el Decreto 89/2002, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos; el Decreto 57/92, Ley de Contrataciones del Estado; el Decreto 55/2010, Ley de Extinción de Dominio; el Decreto 31/2012, Ley Contra la Corrupción; el Decreto 13/2013, que reforma la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria; el Acuerdo Gubernativo 360/2012, de COPRET; y el Acuerdo Gubernativo 540/2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

**Ratificación de tratados y Declaración del SICA**

Guatemala ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) el 9 de diciembre de 2003; la Convención Interamericana contra la Corrupción el 3 de julio de 2001 (CICC) y el Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) el 19 de diciembre de 2001. El 13 de septiembre de 2013, en la XXII Segunda Reunión del Comité de Expertos, se analizó la implementación en Guatemala del artículo III.9 CICC<sup>6</sup>. En noviembre de 2006, en la 12ª edición de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción celebrada en Guatemala, los participantes emitieron la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción (Sistema de Integración Centroamericana, SICA)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Sobre el desarrollo legal de este derecho, que puede limitar el derecho a la información, pueden verse los artículos siguientes: 223 (revelación de secreto profesional) del Código Penal, Decreto 17-73; 1668 (profesionales) del Código Civil, Decreto-Ley 106; 30, 30 A, 30 B, 98 A, 101 A y 112 del Código Tributario, Decreto 6-91; 44 (confidencialidad) de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto 1-98; 9 (divulgación de la información) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002; 63 (confidencialidad de operaciones) de la Ley de Bancos y Grupos Financieros, Decreto 19-2002; 153 (principio de confidencialidad) de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003; 32 (controles externos) de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008; 2 (principios) y 11 (derechos de la víctima) de la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

<sup>5</sup> Gaceta 57, Expediente 438-2000, Sentencia de 27 de septiembre de 2000 y Gaceta 22, Expediente 165-91, Sentencia de 10 de diciembre de 1991.

<sup>6</sup> [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_gtm\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_sp.pdf),

<sup>7</sup> <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/Prevencion%20de%20Violencia%20y%20Lucha%20contra%20la%20Corrupcion.pdf>

Guatemala forma parte de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde julio de 2011<sup>8</sup>. La institución a cargo del Plan de Implementación de la AGA es la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET). En mayo de 2014 se presentó el II Plan de Acción.

Asimismo, Guatemala pertenece a la *Stolen Asset Recovery Initiative* (STAR), a la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), a Transparencia en el Sector de la Construcción (COST) y a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)<sup>9</sup>.

**Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto y en otras iniciativas internacionales**

## 1.2. Instituciones

El artículo 46 LAIP designa al Procurador de los Derechos Humanos (PDH) como autoridad reguladora, con la atribución de proteger el derecho al acceso a la información pública como derecho humano fundamental. El artículo 47 (facultades de la autoridad reguladora) remite a los Decretos 54/86 y 32/87, que aprueban la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (LCDH), en cuyos artículos 13 y 14 (Otras atribuciones) se establecen potestades de supervisión de la Administración. El Objetivo del PDH es doble, asegurar un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa y tutelar derechos de las personas frente a la administración<sup>10</sup>. El artículo 8 LCDH establece que el PDH es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos, que no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y que actuará con absoluta independencia.

**El Procurador de los Derechos Humanos, autoridad reguladora de la LAIP**

La Contraloría General de Cuentas<sup>11</sup> (CGC) es una institución técnica y descentralizada, cuya función es fiscalizar los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos, y en general de todo interés hacendario de los Organismos del Estado. Vela por la transparencia de las instituciones públicas y privadas, que manejan, administran, perciben o ejecutan recursos públicos. El artículo 9 de la Ley Orgánica de la CGC establece que cada seis meses se publicarán los resultados de las auditorías realizadas a las instituciones del Estado.

**Funciones de la Contraloría General de Cuentas**

El Congreso de la República en el Decreto 63/94 (Ley Orgánica del Congreso de la República) establece en los artículos 27 y 31 que para el cumplimiento de sus funciones integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Entre las Comisiones Ordinarias se encuentra la Comisión de Probidad y entre las extraordinarias la Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia del Congreso de la República.

**Comisiones parlamentarias**

<sup>8</sup> [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Guatemala\\_final\\_2012.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Guatemala_final_2012.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.transparencia.gob.gt/ejes-de-accion/transparencia#¿que-es>, consultado el 14 de abril de 2015

<sup>10</sup> Gaceta 40, Expediente 669-94, Sentencia de 3 da agosto de 1995.

<sup>11</sup> Art. 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### 1.3. Políticas

#### Inexistencia de política explícita; funciones de COPRET

No existe una política de transparencia y acceso a la información explícita; hay legislación e instituciones cuyo objetivo es fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública. La Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico<sup>12</sup> (COPRET) forma parte del Organismo Ejecutivo y apoya las acciones de los Ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, para implementar medidas que derivan de los Convenios Internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y Gobierno Abierto.

#### Acciones de la COPRET de promoción y capacitación

La COPRET firmó convenios con las Universidades del país y el Ministerio de Educación para incluir en su pensum de estudios y en el Currículo Nacional Base los temas de transparencia, acceso a la información y valores éticos. En su portal se accede a los planes: «Generando Agentes de Transparencia» dirigido a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general; en 2014 realizó el evento titulado «Hackaton», un maratón de jóvenes informáticos desarrolladores de software para la creación de herramientas para que la población en general pueda acceder a la información<sup>13</sup>. Para el 2015 ha convocado al «Concurso Nacional a la calidad del Servicio Público».

#### Iniciativas de la sociedad civil: AC y GTT

Acción Ciudadana (AC) es una organización de la sociedad civil que fomenta una ciudadanía consciente y comprometida con la construcción de la democracia en Guatemala, así como promover la transparencia en la gestión pública<sup>14</sup>. Ejecuta el proyecto «Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC)», en el que recibe denuncias de la población de posibles actos de corrupción y asiste para solicitar información pública, prestando asesoramiento legal gratuito. Además, desarrolló la página web Guateinformada<sup>15</sup>, la primera en Guatemala y Centroamérica que facilita a la ciudadanía solicitar información a cualquier institución pública guatemalteca. Por otro lado, la página electrónica Guatemala transparente (GTT)<sup>16</sup> recopila datos que por ley ya son públicos, y los convierte en datos realmente transparentes, que puedan procesar para servir como herramienta para una investigación profunda. Igualmente, el portal <http://cmiguate.org> brinda la opción para que cualquier persona filtre información de interés general.

#### Datos sobre transparencia en Guatemala

Desde enero de 2006, AC es el capítulo de Transparency International en Guatemala, en el 2014 ocupó el lugar 115/175 en el Índice de Percepción de la Corrupción. En medidas de transparencia el país obtuvo los siguientes resultados: Índice de Secreto Financiero 42/71; en el Índice de Presupuesto Abierto se calificó al país como «algo abierto» y obtuvo una puntuación de 50 sobre 100<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> <http://www.transparencia.gob.gt/ejes-de-accion/transparencia#¿qué-es>, consultado el 16 de abril de 2015.

<sup>13</sup> <http://hackathon.transparencia.gob.gt/>

<sup>14</sup> <http://accionciudadana.org.gt/>

<sup>15</sup> <http://www.guateinformada.org.gt/help/requesting>

<sup>16</sup> <http://transparente.gt/transparente/index/about>, consultada el 20 de abril de 2015. GTT forma parte de Hacks/Hackers que es un movimiento internacional que reúne a periodistas con gente de tecnología, para poder crear noticias con fundamentos técnicos sólidos.

<sup>17</sup> <http://www.transparency.org/country/#GTM>

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Según el artículo 6 LAIP, son sujetos obligados a cumplir con los deberes de transparencia y/o información toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución o cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la Administración pública en general.

**Sujetos obligados**

El artículo 9.6 LAIP indica que información pública es la información en poder de los sujetos obligados contenida en cualquier tipo de registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente, fecha de elaboración o formato en que se encuentre y que no sea confidencial o esté clasificada como temporalmente reservado. Ninguna solicitud puede ser inadmitida, según el artículo 38.

**Concepto de información pública**

### 2.2. Publicidad activa

En la Ley a la publicidad activa se le denomina información pública de oficio; el artículo 10 indica que esta información es aquella que los sujetos obligados deben mantener actualizada y disponible en todo momento. Dentro de la información que se debe publicar se encuentra: información institucional organizativa y de planificación; información sobre el número, nombre y remuneración percibida por los funcionarios, servidores públicos, empleados y asesores; información sobre las actividades presupuestarias del sujeto obligado; información sobre contrataciones de bienes y servicios, entre otras. La información pública de oficio puede ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado. La información debe de actualizarse en un plazo no mayor de 30 días, después de producirse un cambio. La Ley no proporciona parámetros técnicos. El artículo 11 establece que las instituciones del Organismo Ejecutivo deben publicar activamente, además de la información contenida en el artículo 10, información sobre: presupuesto asignado por ministerio, viceministerio, direcciones generales e instituciones descentralizadas; listado de asesores, con sus respectivas remuneraciones; informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

**Información que debe publicarse**

La Ley no establece límites de transparencia en la publicidad activa; son los mismos aplicables al acceso a la información (§ 2.3).

En la Ley no existen mecanismos específicos para exigir el cumplimiento de la publicidad activa de la información ni sanciones por incumplimiento. La información pública de oficio puede ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado. Ahora bien, si consideramos que en la Ley no existe

**No hay reacción prevista contra el incumplimiento de los deberes de publicidad activa**

una obligación clara de que los sujetos obligados cuenten con página web propia, muchos de ellos no publican dicha información, conservándola solo en sus archivos (III, § 2.2).

#### Reutilización

No hay restricciones para reutilizar la información pública de oficio y ésta puede ser difundida por la ciudadanía. Sin embargo, el artículo 15 establece que las personas tendrán responsabilidad penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso.

### 2.3. Acceso a la información

#### Derecho constitucional y legal

El artículo 30 CPRG establece que todos los actos de la Administración son públicos y que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad. El artículo 1.1 LAIP garantiza que toda persona interesada, sin discriminación alguna, puede solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados.

#### Formas de la solicitud de información y del suministro de la misma

El artículo 39 LAIP menciona que los sujetos obligados establecerán como vía de acceso a la información pública, entre otros, sistemas de información electrónicos; la Ley no especifica los sistemas electrónicos a utilizar para recibir las solicitudes de información y tampoco exige la comprobación de la identidad del solicitante, el interesado puede hacer su solicitud en un simple correo electrónico o incluso utilizando cualquiera de las diferentes redes sociales.

#### Información confidencial

El artículo 9.6 indica que no se puede acceder a la información pública cuando se trate de información confidencial o temporalmente reservada. La información confidencial es aquella en poder de los sujetos obligados que por mandato constitucional<sup>18</sup> o disposición expresa de una ley tenga acceso restringido<sup>19</sup>, la que haya sido entregada por personas individuales o jurídicas bajo garantía de confidencialidad, la información calificada como secreto profesional y los datos sensibles o personales sensibles<sup>20</sup>.

#### Información reservada y procedimiento para su clasificación

La información reservada es aquella cuyo acceso se encuentra temporalmente restringido por disposición expresa de una ley o haya sido clasificada como tal, siguiendo el procedimiento establecido en

<sup>18</sup> El art. 24 CPRG establece que la la correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna.

<sup>19</sup> Como ejemplo: el art. 63 del Decreto 02/2002, Ley de Bancos y Grupos Financieros, indica que los bancos, instituciones financieras y empresas de un grupo financiero no podrán proporcionar información, bajo cualquier modalidad, a ninguna persona, individual o jurídica, pública o privada, que tienda a revelar el carácter confidencial de la identidad de los depositantes o cualquier información proporcionada por los particulares a esas entidades.

<sup>20</sup> El art. 9.2 LAIP menciona que los datos sensibles o datos personales sensibles son aquellos que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o actividad.

la ley; el artículo 23 LAIP considera como reservada la información sobre: asuntos militares y diplomáticos clasificados como de seguridad nacional; propiedad intelectual; la que al difundirse pueda causar un serio perjuicio o daño a las actividades de investigación, prevención o persecución de los delitos; la relacionada a los procesos de inteligencia del Estado; la que al difundirse antes de adoptarse la medida, decisión o resolución de que se trate pueda dañar la estabilidad económica, financiera o monetaria del país; la definida como reservada en el Decreto 27/2003, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA); los análisis proporcionados al Presidente de la República orientados a conservar el orden público; y la determinada como reservada por efecto de otra ley.

El procedimiento para clasificar información como reservada se aborda en el artículo 25 LAIP. El artículo 26 establece la prueba de daño, indicando que el fundamento para clasificar información como reservada debe cumplir con tres requisitos: la información debe encuadrar en alguno de los casos de excepción previstos en esa Ley; la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la ley; y que el perjuicio o daño que pueda producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

No existe una ley específica para la privacidad y protección de datos. Sin embargo, el capítulo sexto del título primero de la Ley trata sobre la *Habeas Data*, donde se establece que los sujetos obligados (que son los responsables de los datos que obran en su poder, art. 30) no podrán difundir, distribuir o comercializar datos personales contenidos en los sistemas de información desarrollados en ejercicio de sus funciones, salvo que hubiere mediado el consentimiento expreso por escrito de los individuos a que hiciera referencia la información. El consentimiento no es necesario cuando sea por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley; se transmitan entre sujetos obligados, siempre que se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos; exista una orden judicial; los contenidos en registros públicos y en los demás casos que establezcan las leyes. El artículo 64 establece que quienes comercialicen datos personales, datos sensibles o personales sensibles, sin contar con la autorización expresa por escrito del titular de los mismos y que no provengan de los registros públicos, serán sancionados con prisión de cinco a ocho años, una multa y el decomiso de los instrumentos del delito.

En sentencia emitida por la CC el 21 de junio de 2011, Expediente 863-2011, el órgano jurisdiccional manifestó que la recopilación de datos personales para su comercialización, deviene en perjuicio de cualquier persona y con el fin de proteger el derecho de autodeterminación informativa que le asiste a cada persona, deben protegerse los datos personales.

Los artículos 39 al 45 regulan el procedimiento de acceso a la información pública. Este procedimiento se inicia mediante solicitud verbal, escrita o por vía electrónica, que deberá formular el interesado al sujeto obligado a través de la Unidad de Información; no puede exigirse la manifestación de una razón o interés específico como re-

**Protección de datos personales**

**Procedimiento**

quisito de la solicitud. Recibida y admitida la solicitud, se debe emitir resolución dentro de los diez días siguientes, en alguno de los sentidos siguientes: entregando la información, notificando la negativa de la información total o parcialmente o expresando la inexistencia. Cuando el volumen y extensión de la respuesta así lo justifique, el plazo de respuesta se podrá ampliar hasta por diez días más.

**Principio de gratuidad y sus excepciones**

El artículo 18 establece que el acceso a la información pública es gratuito, para efectos de análisis y consulta en las oficinas del sujeto obligado. Si el interesado solicita la obtención de copias, se cobrará los gastos de reproducción de la información; el monto de estos gastos en ningún caso será superior a los costos del mercado, los sujetos obligados deben esforzarse por reducir al máximo los costos de entrega de la información.

**Recursos y sanciones**

El artículo 54 de la Ley indica que el solicitante a quien se le hubiere negado la información o invocado la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer recurso de revisión ante la máxima autoridad dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación de la resolución, quien resolverá en definitiva dentro de los cinco días siguientes confirmando, revocando o modificando la decisión de la Unidad de Información. Agotado este recurso se tendrá por concluida la fase administrativa, pudiendo el interesado interponer la acción de amparo ante el órgano jurisdiccional, al efecto de hacer prevalecer su derecho constitucional.

La LAIP, en el Título Quinto, Capítulo Único, contiene las responsabilidades y sanciones para el funcionario o persona que infrinja las disposiciones de dicha ley relacionadas con la retención de información solicitada, revelación de información confidencial o reservada y la alteración o destrucción de información en archivos; de igual forma se sanciona la comercialización de datos personales. El artículo 66 indica que incurre en delito de retención de información quien en forma arbitraria o injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, pudiendo ser sancionado con prisión de uno a tres años, inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta y multa de 1295 \$ a 6477 \$<sup>21</sup>. Esta sanción se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la retención de la información.

**Reutilización**

La información obtenida a través del derecho de acceso a la información puede ser usada, reutilizada y difundida por la ciudadanía. Sin embargo, el artículo 15 indica que las personas tendrán responsabilidad penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso.

### 3. PARLAMENTO

**Información parlamentaria que debe publicarse**

En el caso de Guatemala, la LAIP aplica al Organismo Legislativo tal como a la Administración pública (§ 2.1). La única diferencia en cuanto a la publicidad activa es que el Organismo Legislativo debe publicar, además de lo indicado en el artículo 10, la información con-

<sup>21</sup> Tipo de cambio al 22 de abril de 2015, Q. 7.72 por 1 \$. Banco de Guatemala.

tenida en el artículo 13, siendo: presupuesto asignado por bloque legislativo y comisión; listado de asesores y asistentes de Junta Directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones; el proyecto del orden del día de las sesiones ordinaria y extraordinarias en el pleno y comisiones, con 24 horas de anticipación; las iniciativas de ley; los dictámenes emitidos por cada una de las comisiones sobre las iniciativas de ley; los decretos; los acuerdos; los puntos resolutive; las resoluciones; actas de las sesiones de las comisiones de trabajo y el diario de las Sesiones Plenarias.

El acceso a la información parlamentaria se realiza en los mismos términos de todas las demás instituciones (§ 2.2).

**Derecho de acceso a la información parlamentaria**

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

En Guatemala la LAIP aplica para toda la Administración pública, incluyendo el Organismo Judicial (§ 2.1). La diferencia en este apartado es que el Organismo Judicial debe publicar activamente, además de lo indicado en el artículo 10 de la Ley, lo establecido en el artículo 12 de la misma: información sobre sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada por delitos de Derechos Humanos, de lesa humanidad, por casos de manejo de fondos públicos, cometidos por funcionarios y empleados públicos. Además debe informar el ejercicio de su presupuesto asignado a la Corte Suprema, Salas de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia de Ejecución y Sentencia, Juzgados de Paz de todo el país; el listado de asesores con sus respectivas remuneraciones de cada uno de los tribunales mencionados; el informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

**Información judicial que debe publicarse**

El acceso a la información judicial se realiza en los mismos términos de todas las demás instituciones (§ 2.2).

**Derecho de acceso a la información judicial**

#### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

En general, las organizaciones privadas tienen obligación de cumplir con la LAIP cuando manejen, administren o ejecuten fondos públicos, bienes del Estado, o actos de la Administración pública en general. La Ley equipara así a estas organizaciones a la Administración pública, adicionando las obligaciones contenidas en el artículo 14, que consisten en la publicación activa de los datos generales de la organización, acuerdo o resolución de la autoridad que las autoriza, integrantes de junta directiva, estatutos, objetivos, misión y visión.

**Equiparación de organizaciones con fondos y funciones públicas con la Administración**

##### 5.1. Partidos políticos y sindicatos

El artículo 21 del Decreto 1/85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, indica que el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos



**Obligaciones de partidos y sindicatos que reciben fondos públicos**

políticos a razón del equivalente en quetzales de 2 \$, por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hayan obtenido no menos del cinco por ciento del total de sufragios válidos. La LAIP no hace mención específica sobre la obligación de los partidos políticos de cumplir con las disposiciones contenidas en la misma; sin embargo, el artículo 6.34 establece que son sujetos obligados todas las personas individuales o jurídicas de cualquier naturaleza que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos por cualquier concepto, incluyendo los fondos privativos o similares.

En Guatemala los sindicatos que no manejan, ejecutan fondos o bienes del Estado no tienen obligación de cumplir con los lineamientos establecidos en la LAIP.

**5.2. Asociaciones y fundaciones****Obligaciones de asociaciones y fundaciones**

En este sentido la ley establece en el artículo 6.29 como sujetos obligados a las ONG, fundaciones y asociaciones que reciban, administren o ejecuten fondos públicos; mientras el artículo 6.35 indica que también son sujetos obligados los comités, patronatos y asociaciones autorizadas por la ley para la recaudación y manejo de fondos para fines públicos y de beneficio social, que perciban aportes o donaciones del Estado.

**5.3. Empresas****Obligaciones de las empresas**

Tienen obligación de cumplir con la ley las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado, esto según el artículo 6.31.

Según los artículos 6.30 y 6.31 también tienen obligación las entidades privadas que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, y las que ejerzan funciones públicas.

**6. GRUPOS VULNERABLES****Acciones y omisiones en relación con la niñez, las personas con discapacidad y las minorías lingüísticas**

La COPRET, en coordinación con el Ministerio de Educación, elaboró en febrero de 2015 un material didáctico para que los niños y niñas conozcan la LAIP<sup>22</sup>. Para las personas con discapacidad no hay versiones en Braille, ni en lenguaje de señas, tampoco hay una versión mediada para las personas mayores. El 24 de septiembre de 2013 la COPRET y la Academia de Lenguas Mayas firmaron convenio interinstitucional de Cooperación para la traducción y divulgación de la LAIP en los 22 idiomas mayas<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> <http://www.transparencia.gob.gt/noticias/boletines#marzo>

<sup>23</sup> <http://www.transparencia.gob.gt/laip/2013-02-27-03-11-39/noticias-1/210-convenio-lengua-mayas>

## 7. FUENTES DE INTERNET

Acción Ciudadana (Transparency International)

<http://www.accionciudadana.org.gt/>

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

<http://www.transparencia.gob.gt/>

Congreso de la República de Guatemala

<http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos.asp>

Corte de Constitucionalidad

<http://www.cc.gob.gt/>

Organismo judicial

<http://www.oj.gob.gt/>

Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública (SECAI) de la Procuraduría de los Derechos Humanos

<http://www.pdh.org.gt/accesinfo/index.php/secretaria-de-acceso-a-la-informacion.html>



## 10. MÉXICO \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos; 5.2. Sindicatos; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El derecho a la información se encuentra reconocido como un derecho fundamental en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce el derecho de toda persona al libre acceso a la información plural y oportuna, y que la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres órdenes de gobierno, es pública y únicamente podrá invocarse como reservada por causas de interés público o seguridad nacional, prevaleciendo en todo momento el principio de máxima publicidad. Lo anterior se configura como la parte medular de la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, en la cual se abre una nueva era en el derecho a la información en México, al incluir como sujetos obligados en materia de transparencia a los órganos constitucionales autónomos y otros entes, tales como los partidos políticos o los sindicatos; y así cualquier persona puede solicitar información a los mismos, sin que se requiera que acredite interés alguno o justifique su utilización.

Por lo anterior, con fecha 4 de mayo de 2015, se emite un decreto con el que se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, en el cual se establece la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales.

**Reconocimiento  
constitucional  
del derecho a la  
información pública**

**Normativa básica**

---

\* *Abreviaturas:* IFAI = Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; INAI = Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; LGTAIP = Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**Límites**

Asimismo, el derecho de acceso a la información se encuentra limitado en ciertos aspectos, tales como la protección de los datos personales y la vida privada de los particulares, para lo cual se encuentra en proceso de aprobación el proyecto de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, en la cual se prevé el tratamiento especial que deberá darse a la información para asegurar su protección y no difusión.

**1.2. Instituciones****Instituciones de garantía de la transparencia**

Con la reforma Constitucional del artículo 6 y la promulgación de la Ley General de Transparencia en 2015 se prevé la creación de una infraestructura nacional que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno en el tema de la transparencia, acceso a la información y protección de datos. La Ley prevé la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, el cual estará integrado por los órganos garantes de acceso a la información y el Instituto Nacional de Acceso a la Información, además de la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Asimismo, la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se constituirá como el 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. Por último, en cada entidad federativa se establecerá un organismo garante, con las siguientes características: autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, el cual se constituirá en el ente responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

**1.3. Políticas****Políticas previstas**

A raíz de la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se tienen como políticas prioritarias facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales. Asimismo, el promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Finalmente, se ha privilegiado la contribución de los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislati-

vos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Antes de la reforma constitucional existía la obligación de publicitar la información derivada de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, la cual se encontraba sujeta a la supervisión del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Otros entes del Estado, tales como el Poder Legislativo, Judicial, Órganos Constitucionales Autónomos y Gobiernos estatales, tenían establecidas ciertas obligaciones, aun y cuando cada uno tenía sus propios órganos verificadores y, solo había para algunos de ellos (Órganos Constitucionales Autónomos) la obligación de rendir un informe anual al IFAI de las gestiones en materia de transparencia. Actualmente, se cuenta con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como la creación de órganos garantes estatales, los cuales se coordinarán en el Sistema Nacional de Acceso a la Información. Asimismo, se integran como nuevos sujetos obligados a partidos políticos, sindicatos, fideicomisos públicos, etc., y se amplía el catálogo de obligaciones de transparencia, aumentando de 17 que se contemplaban en la Ley Federal a 48 obligaciones comunes más diversas obligaciones según la competencia de cada sujeto obligado.

**Sujetos obligados**

La normatividad en materia de transparencia y acceso a la información define la información pública como aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

**Concepto de información pública**

Se destaca que por primera vez en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, se incorpora el concepto de «datos abiertos», como el común denominador de la información que se deberá poner a disposición del público, los cuales deberán tener las siguientes características: son datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que deberán ser accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso.

**Datos abiertos: características**

### 2.2. Publicidad activa

Las obligaciones de transparencia que anteriormente se encontraban previstas únicamente para las dependencias y entidades de la Administración pública federal, a partir de la reforma constitucional se hacen imperativas para los demás sujetos obligados, citados en los párrafos anteriores.

**Sujetos obligados**

**Información que debe publicarse**

Las obligaciones de transparencia previstas en la ley general se dividen en obligaciones generales, en las cuales se encuentra toda aquella referente a los recursos humanos y materiales de cada sujeto obligado, datos y estadísticas sobre metas, informes, funciones, atribuciones, trámites, programas, etc. Asimismo, se establecen obligaciones específicas de acuerdo a la competencia de los sujetos obligados. Dichas obligaciones deberán estar publicadas en la página web de cada entidad y estar disponibles para consulta del público en general.

**Plataforma nacional**

Cabe hacer mención de que se encuentra prevista la creación de una plataforma nacional operada por el INAI, la cual establecerá vínculos en las páginas institucionales, lo cual aportará una información homogénea y permitirá a los usuarios contar con toda la información de los sujetos obligados desde un solo acceso electrónico.

**Denuncias por incumplimiento**

Asimismo, por primera vez en la Ley General se abre la posibilidad de la denuncia ciudadana ante el INAI en el caso de que el ciudadano detecte que no se han cumplido a cabalidad las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

**2.3. Acceso a la información****Procedimiento**

Los ciudadanos pueden solicitar la información que requieran a través de un sistema informático operado por el INAI, por medio del cual la solicitud de información llega al sujeto obligado competente, el cual deberá responder en un término no mayor a veinte días hábiles, partiendo del supuesto de que toda la información en poder de los sujetos obligados es pública, y solo la excepción es aquella que tiene el carácter de confidencial (datos personales) o aquella reservada (por ejemplo la que ponga en riesgo la seguridad de las personas o afecte la seguridad nacional), la cual deberá estar debidamente fundada y motivada por el sujeto obligado generador de dicha información.

Cada sujeto obligado contará con un Comité de Información, órgano colegiado integrado por al menos tres personas adscritas al mismo, las cuales deberán revisar la clasificación de la información y en su caso, emitir el aval correspondiente.

**Recursos y sanciones**

En caso de que el ciudadano no se encuentre satisfecho con la información recibida y/o con la reserva de la misma, podrá interponer un Recurso de Revisión, que será resuelto por el INAI, para todos los sujetos obligados. Asimismo y en caso de no encontrarse conforme con la resolución del INAI, el ciudadano cuenta con una segunda instancia de apelación, que será la vía de amparo.

En caso de negativa del acceso a la información, la cual no se encuentre debidamente fundada y motivada, o en el caso de indebida publicidad de la información, el INAI podrá dar vista al Órgano Interno de Control del Sujeto Obligado, a fin de que se inicie la investigación correspondiente que permita deslindar las responsabilidades del caso, así como emitir las sanciones correspondientes.

### 3. PARLAMENTO

El artículo 38 LGTAIP menciona que el Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los Organismos garantes, procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. En los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

Igualmente, el Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según el artículo 40 de la misma Ley, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los Organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la mencionada Ley, las leyes federales y de las Entidades Federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Asimismo, se deberá elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público.

Uno de los objetivos de esta ley es establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente, para lo cual los sujetos obligados deberán difundir proactivamente información de interés público. Asimismo, los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, deberán establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales, así como suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva, entre otros. Asimismo, los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá a su cargo promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad<sup>1</sup>.

La mencionada Ley cuenta con capítulo dedicado a la Transparencia Proactiva, en el que se menciona que los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida. Asimismo, el Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de

**Principios de  
transparencia  
parlamentaria en  
la LGTAIP**

**Transparencia  
proactiva**

<sup>1</sup> Art. 2 LGTAIP.



la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información. La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinado o determinable.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

##### **Información judicial que debe publicarse**

La LGTAIP señala que los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información<sup>2</sup>: las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo tesis jurisprudenciales y aisladas; las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público; las versiones estenográficas de las sesiones públicas; la relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados; y la lista de acuerdos que diariamente se publiquen.

#### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

##### 5.1. Partidos políticos

##### **Información que debe publicar la Administración electoral**

El artículo 23 LGTAIP incluye a los partidos políticos y a los sindicatos (en este caso, si reciben y ejercen fondos públicos) entre los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder. El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público y actualizar, en otra, la siguiente información<sup>3</sup>: los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral; los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos; el registro de candidatos a cargos de elección popular; los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas; los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana; los resultados y declaraciones de validez de las elecciones; la información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero; y el monitoreo de medios.

<sup>2</sup> Art. 73 LGTAIP.

<sup>3</sup> Art. 74 LGTAIP.

Además, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar, entre otra, la siguiente información<sup>4</sup>:

**Información que deben publicar los partidos y candidatos**

- a) En el ámbito financiero, destacan: los contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios; los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes; los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados, así como los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones. También deberá estar disponible el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a los que ya se ha hecho referencia y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica, así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido; los informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres y el estado de situación financiera y patrimonial, entre otros.
- b) De la documentación, destaca: el padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia; el listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas; el acta de la asamblea constitutiva; documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos; el directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; el currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa y el currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal. Asimismo, los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil; las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente y los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos, entre otros.

En cuanto a las sanciones por incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos po-

**Sanciones**

<sup>4</sup> Art. 76 LGTAIP.

líticos, el Instituto u organismo garante competente dará vista, según corresponda, al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas competentes, para que resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables. En el caso de probables infracciones relacionadas con fideicomisos o fondos públicos, sindicatos o personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, el Instituto u organismo garante competente deberá dar vista al órgano interno de control del sujeto obligado relacionado con éstos, cuando sean Servidores Públicos, con el fin de que instrumenten los procedimientos administrativos a que haya lugar<sup>5</sup>.

## 5.2. Sindicatos

### **Información que deben publicar los sindicatos**

Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, la siguiente información: contratos y convenios entre sindicatos y autoridades; el directorio del Comité Ejecutivo; el padrón de socios; y la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan. Se considera como información confidencial los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.

Los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos deberán habilitar un espacio en sus páginas de Internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. En todo momento el sindicato será el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.

## 5.3. Empresas

### **Información que deben publicar las empresas**

Los sujetos obligados pondrán a disposición del público y mantendrán actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: «Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente». Adicionalmente, se señala, que los sujetos obligados del

<sup>5</sup> Art. 209 LGTAIP.

sector energético deberán garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos, las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

La LGTAIP hace referencia a los grupos en situación de vulnerabilidad en diversos artículos. Según los artículos 13 y 16, la información generada deberá ser accesible y en lenguaje sencillo, y en la medida de lo posible en traducción a lenguas indígenas. Además de que el acceso a la información no estará condicionado por motivos de discapacidad y para los solicitantes con discapacidad, el acceso siempre será gratuito. Igualmente, los artículos 42.XII, 45 y 65 señalan que los Organismos garantes, en el ámbito de su competencia, deberán coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y Formatos Accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los Ajustes Razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad; asimismo, los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente. Los Organismos garantes y los sujetos obligados establecerán las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.

**Información accesible a las personas con discapacidad y en lenguas indígenas**

## 7. FUENTES DE INTERNET

Actualmente existe la obligación de todas las dependencias y entidades de la Administración pública federal de publicar en sus portales de Internet la información exigida por la Ley. Desde la reforma constitucional esta obligación se hace extensiva a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipales.

Las páginas relacionadas con el tema son las siguientes:

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

Portal de obligaciones de transparencia del INAI:

<http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>

Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios:

<http://www.infoem.org.mx/src/php/inicio.php>

Coordinación Universitaria de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los Estados y el Distrito Federal):

<http://www.uv.mx/transparencia/sitios/leyes-de-transparencia/>

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Transparencia/14/reglamtransp.pdf>

## 11. NICARAGUA

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones y sociedad civil. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 4.1. Partidos políticos; 4.2. Empresas. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El derecho a la información pública está consagrado en el artículo 66 de la Constitución Política de Nicaragua (CN), donde dice que los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (art. 46 CN). Estos derechos se relacionan con el derecho de petición, mediante el cual los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o a cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca, según el artículo 52 de la Constitución Política.

Mediante la Ley 621, de Acceso a la Información Pública, publicada en La Gaceta n° 118, de 22 de junio de 2007, se norma, garantiza y promueve el ejercicio del derecho a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o

**Reconocimiento constitucional a través del derecho a la información veraz**

**Reconocimiento internacional y constitucional a través del derecho de petición**

**La Ley 621/2007, norma básica; sujetos obligados**

instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas (art. 1). Se encuentran sujetos a la Ley todos los Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) con sus dependencias, organismos adscritos o independientes, entes autónomos y Gubernamentales, incluidas sus empresas; los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Regionales Autónomos de la Costa Caribe con sus correspondientes dependencias y empresas, y las entidades autónomas establecidas (art. 4).

## 1.2. Instituciones y sociedad civil

### La Oficina y la Coordinación de Acceso a la Información Pública

El Ministerio de Defensa, en cumplimiento de la Ley 621, pone en línea y a disposición del Pueblo nicaragüense la Oficina de Acceso a la Información Pública, con el objetivo de hacer más factible la elaboración de consultas o solicitudes de información<sup>1</sup>. La Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP) fue creada para ser ventana de los Ministerios hacia el público en general, donde la ciudadanía solicita la información de acuerdo a sus intereses, pudiendo ellos acceder y/o solicitar la información que no pueda encontrarse en la página web de las diferentes instituciones<sup>2</sup>. De esta manera, la OAIP de cada Ministerio se convierte en la instancia administrativa para dar respuesta a los/as ciudadanos/as nicaragüenses que soliciten información institucional, de acuerdo como lo mandata el artículo 3 de la Ley, siempre que dicha información no esté clasificada como reservada o privada. Esta Oficina depende de la Máxima Autoridad de cada Ministerio. Asimismo, esta Oficina garantiza que la información pública, producida, manejada o resguardada en cada Institución, o de cualquier otro tema que interese de la Institución, sea de conformidad a lo establecido en la Ley (art. 6).

La Coordinación de Acceso a la Información Pública tiene como función principal velar por el cumplimiento de la Ley y funcionar como segunda instancia para conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones denegatorias de las solicitudes de acceso a la información pública. Esta instancia depende jerárquicamente de la máxima autoridad de las Institución Pública y actúa con plena independencia en relación a la toma de decisiones y emisión de sus resoluciones (art. 14 del Reglamento). Es una instancia conformada por un número indeterminado de miembros (excepto las municipalidades, que se componen de tres miembros, art. 13 de la Ley) y cuya escogencia se realiza mediante concurso público (art. 15 del Reglamento).

Por su parte, la Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública está integrada por un representante de la Coordinación de

### La Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública

<sup>1</sup> [http://www.midef.gob.ni/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27&Itemid=17](http://www.midef.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=17).

<sup>2</sup> <http://www.mific.gob.ni/OFICINADEACCESOALAINFORMACIONPUBLICA/tabid/59/language/en-US/Default.aspx>.

Acceso a la Información de cada Poder del Estado y Gobiernos Regionales Autónomos de la Costa Caribe y por representantes de las Coordinaciones de Acceso a la Información de los Gobiernos Municipales, con el objeto de formular políticas públicas, promover la divulgación y cumplimiento de la Ley y la formación y capacitación de los recursos humanos.

Dentro de las organizaciones que trabajan por el acceso a la información pública pueden citarse la Asociación Nicaragüense de Bibliotecarios y Profesionales Afines<sup>3</sup>; la Asociación de Periodistas de Nicaragua; el Centro de Investigaciones de la Comunicación<sup>4</sup>; la Coordinadora Civil<sup>5</sup>; la Fundación Violeta Barrios de Chamorro<sup>6</sup>; el Grupo FUNDEMOS<sup>7</sup>; Hagamos Democracia<sup>8</sup>; el Instituto para el Desarrollo y la Democracia<sup>9</sup>; el Instituto de Estudios Nicaragüenses<sup>10</sup>; el Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos<sup>11</sup> y la Unión de Periodistas de Nicaragua<sup>12</sup>.

**Organizaciones No Gubernamentales**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

El artículo 1 de la Ley 621 establece la obligación de todas las entidades del sector público, incluyendo las empresas del Estado o sociedades mixtas, de rendir cuentas de manera clara, irrestricta y expedita a la Asamblea Nacional y en particular a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto, sobre el manejo financiero, contable, presupuestario y contractual de estas instituciones públicas, bajo los términos, énfasis y requerimientos especiales que se le soliciten. Esta rendición de cuentas tiene por finalidad garantizar la transparencia en las contrataciones mercantiles o civiles que estas instituciones celebren, así como en la captación, ejecución y rendición, de los recursos provenientes tanto del esfuerzo fiscal interno como los habidos por virtud de créditos, préstamos y donaciones bajo cualquier modalidad y en general cualquier otro tipo de ingresos presupuestarios otorgados, captados y ejecutados por el Estado de Nicaragua y sus dependencias<sup>13</sup>.

**Rendición de cuentas de las entidades públicas ante la Asamblea Nacional**

El Gobierno de la República de Nicaragua conduce un proceso de mejoramiento de las unidades administrativas que desarrollan la función financiera que se inicia con la captación de los fondos públicos y su aplicación para la concreción de los objetivos y metas del Estado

**Obligaciones derivadas de la Ley de Administración Financiera**

<sup>3</sup> [www.anibipa.org.ni](http://www.anibipa.org.ni).

<sup>4</sup> <http://www.cinco.org.ni>.

<sup>5</sup> <http://www.accer.org.ni>.

<sup>6</sup> <http://www.violetachamorro.org.ni>.

<sup>7</sup> <http://grupofundemos.org>.

<sup>8</sup> <http://lunar.hyperdrivedns.net/-hagamos>.

<sup>9</sup> <http://www.ipade.org.ni>.

<sup>10</sup> <http://www.ibw.com.ni/-ien>.

<sup>11</sup> <http://www.inehnica.org>.

<sup>12</sup> <http://www.aquincara.com/periodistas.htm>.

<sup>13</sup> Ley 662, aprobada el 24 de junio de 2008 y publicada en La Gaceta n° 190, de 3 de octubre de 2008.



en la forma más eficiente posible<sup>14</sup>. Así, la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario tiene por objeto establecer el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, así como fortalecer su control interno, para contribuir a la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los ingresos públicos (art. 1). Conforme al principio de transparencia, las entidades sometidas al imperio de esta Ley, a través de sus oficiales gubernamentales, funcionarios y servidores públicos, están en el deber de exponer y someter al escrutinio de los ciudadanos la información relativa a la gestión pública y al manejo de los recursos públicos que se les confían (art. 3).

Las entidades públicas sujetas a la Ley 621 (ya mencionadas en § 1.1), además de divulgar la información que establecen las leyes y normas de su competencia, están obligadas a difundir de oficio, a través de su página web, las informaciones indicadas en el artículo 20.

**Información que debe publicarse según la Ley 621**

## 2.2. Acceso a la información

Según el artículo 1 de la Ley 621, toda persona sin discriminación alguna tiene derecho a solicitar y recibir datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna de parte de todas las entidades sometidas a la Ley (ya mencionadas en § 1.1), salvo las excepciones previstas como información reservada. Asimismo, el mismo precepto establece que dichas entidades promoverán la participación ciudadana. A tales fines, los ciudadanos podrán directamente o a través de cualquier medio, solicitar la información que requieran para presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión pública del país.

Los interesados ejercerán su derecho de solicitud de acceso a la información pública ante la entidad que la posea de forma verbal, escrita o por medio electrónico, cuando las entidades correspondientes dispongan de la misma electrónicamente; la entidad registrará en un formulario las características de la solicitud y entregará una copia del mismo al interesado, con los datos que exige la Ley (arts. 26 y 27).

Las excepciones al acceso de la información se centran en lo que se define en la Ley como «información privada», la cual está «compuesta por datos personales referidos a la vida privada o de la familia, tales como salud, raza, preferencia política o religiosa, situación económica, social o familiar o a su honra y reputación; así como todos aquellos datos personales que están tutelados y protegidos por la Constitución Política y la Ley 621».

Además, existen normativas correspondientes a sectores específicos del país, por ejemplo el Sistema Bancario Nacional. En Nicaragua la Ley 561, General de Bancos, instituciones financieras no bancarias y grupos financieros, establece principios y parámetros básicos en cuanto al sigilo y el uso de la información financiera de sus usuarios, incluyendo regular la transferencia o recepción de información crediticia a través de la Central de Riesgo que contará con información consolidada y clasificada sobre los deudores de los bancos.

**Legitimación y procedimiento**

**Límites en la Ley 621: la información privada**

**Límites en leyes especiales: información financiera y datos personales**

<sup>14</sup> Ley 550, Considerando 1.

La Ley de Protección de Datos Personales, aprobada recientemente por la Asamblea Nacional, engloba en su texto no solo los derechos de las personas al buen manejo y utilización de su información, sino también las obligaciones de las personas, entidades públicas o privadas, que usen, almacenen o transfieran información personal o privada. Según la Ley, entre la información privada o personal protegida se encuentran los datos relacionados al «origen racial, étnico, filiación política, credo religioso, filosófico o moral, sindical, relativo a su salud o vida sexual, antecedentes penales o faltas administrativas, económicos, financieros y cualquier otra información que pueda ser motivo de discriminación».

En general, la Ley 621 establece tres criterios de aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública: previsión legal del límite; que la liberación de la información pueda amenazar efectivamente el interés público protegido por la Ley; y que el daño que pueda producirse con la liberación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de relevancia.

Contra la resolución expresa negativa a la solicitud de acceso a la información pública, el interesado podrá interponer recurso de apelación dentro del término de seis días de notificada ante la Oficina de Coordinación de Acceso a la Información Pública de cada poder del Estado, los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe o los Consejo Municipales, según el caso (arts. 37 y 38). En caso de que la autoridad que conoce la apelación dicte resolución denegatoria al recurso, por el vencimiento de los plazos que la Ley establece, el solicitante podrá acudir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cumpliendo los requisitos y el procedimiento legalmente previstos. Si el funcionario administrativo no acata la sentencia de la Sala lo Contencioso-Administrativo, incurrirá en el delito de desacato y el interesado podrá realizar la denuncia ante el Ministerio Público (art. 39).

Los artículos 47 a 49 de la Ley 621 regulan las infracciones y sanciones administrativas de los servidores públicos. La Coordinación de Acceso a la Información Pública es el órgano competente para sancionar las infracciones a la Ley (arts. 101 y 25.10). No se contempla expresamente un procedimiento sancionador.

Por último, el artículo 45 señala que las Universidades deben incluir dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares temas que promuevan la importancia social, política, y económica del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

**Criterios de aplicación de los límites**

**Recursos y sanciones**

**Promoción por las Universidades**

### 3. PARLAMENTO

La Asamblea Nacional, a través de su Oficina de Participación Ciudadana<sup>15</sup>, desarrolla un programa que incluye una primera fase, con

**Transparencia de la Asamblea Nacional y promoción de la participación ciudadana**

<sup>15</sup> Ley 475, de Participación Ciudadana, art. 4.6: «Participación Ciudadana: Es el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración

sistente en un recorrido por la Avenida Peatonal Augusto C. Sandino y por la Biblioteca Parlamentaria; capacitaciones sobre la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, y en especial sobre el proceso de formación de la ley, el acceso electrónico a la información pública del Parlamento y sobre los mecanismos de participación ciudadana en la Asamblea Nacional. La segunda fase comprende un intercambio con Diputados/as de las diferentes Bancadas Parlamentarias y un recorrido por la Sala de Sesiones. La Asamblea desarrolla así una «estrategia institucional con el propósito de potencializar su importancia para la modernización de la institución y el proceso de formación de las leyes, para la conservación y desarrollo integral de la identidad y la cultura de los pueblos indígenas y afro descendientes y el desarrollo integral de la nación»<sup>16</sup>. El total de personas (estudiantes, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil en general) que se informaron e interactuaron de forma abierta y permanente con el Parlamento tanto a nivel nacional como internacional fue en 2014 de 9.304 personas, lo que corresponde a un incremento del 56% en comparación a datos del año 2013<sup>17</sup>.

Por su parte, la División de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria de la Asamblea Nacional pretende fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en el seno de los Consejos Regionales y fortalecer el acceso a la información pública existente en posesión de los Consejos Regionales<sup>18</sup>.

Además, cuenta con el apoyo del Canal Parlamentario, la página web y los distintos mecanismos de divulgación que tiene la Asamblea Nacional para divulgar el trabajo que realizan los Consejos Regionales<sup>19</sup>.

Según sus propios documentos institucionales, la misión del Parlamento es promover y desarrollar la participación ciudadana, facilitando el espacio en el cual la ciudadanía nicaragüense logre incidir a través de sus opiniones en el trabajo legislativo y obtener respuesta a todas las consultas que realice sobre el trabajo de la Asamblea Nacional, fortaleciendo así, el desarrollo democrático en la sociedad nicaragüense. Así, pretende ser garante de un espacio efectivo de comunicación y de ejercicio democrático, facilitando el derecho a la participación organizada de la ciudadanía nicaragüense en el proceso de formación de la ley. En esta dirección, la Oficina de Acceso a la Información Pública garantiza y promueve el ejercicio del derecho al acceso a la información pública de la ciudadanía, respondiendo a toda solicitud que se presente sobre el quehacer legislativo y adminis-

del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado».

<sup>16</sup> Convenio interinstitucional entre la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica para fortalecer sus procesos de institucionalidad y modernización, considerando IV.

<sup>17</sup> <http://www.asamblea.gob.ni/bibliotecavirtual/Boletines/BOLETIN%20INFORMATIVO%201RA.%20QUINCENA%20DE%20DICIEMBRE%202014.pdf>.

<sup>18</sup> Convenio interinstitucional entre la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica para fortalecer sus procesos de institucionalidad y modernización.

<sup>19</sup> Ídem.

trativo de la Asamblea Nacional. Para solicitar una información se requiere de los siguientes requisitos: nombre, apellidos, generales de ley, domicilio del solicitante, cédula de identidad o cualquier otro tipo de identificación o el número de las mismas, descripción clara y precisa de la información y dirección postal o correo electrónico para recibir la información<sup>20</sup>. A título de ejemplo, durante la primera quincena de diciembre de 2014, la Asamblea Nacional respondió 27 solicitudes de información, que generaron la investigación y análisis de 43 temas: 25 de carácter legislativo y 18 de carácter administrativo.

## 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 4.1. Partidos políticos

La Historia de Nicaragua explica la tradicional reserva y resistencia a rendir cuentas de gastos políticos en general y electorales en particular. Durante más de siglo y medio de vida independiente, para las organizaciones políticas fue cuestión fundamental para su existencia mantener el secreto de sus actividades, la mayor parte del tiempo de naturaleza conspirativa o militar. Lo mismo se aplica al origen y destino de sus fondos. A pesar de la seguridad y libertad logradas en las últimas dos décadas, es muy difícil borrar los efectos de una cultura política caracterizada por guerras civiles, rebeliones, intervenciones extranjeras armadas, secuestros, impuestos forzosos, confiscaciones, represalias, represión de la actividad política y persecución a los simpatizantes o activistas políticos para llevarlos a la cárcel, exiliarlos o asesinarlos.

Según el artículo 63.6 de la Ley Electoral, los partidos están obligados a presentar al Consejo Supremo Electoral la integración de sus órganos nacionales, departamentales y municipales, así como las revocaciones referidas en cuanto a la integración de los mismos, la modificación de sus estatutos y reglamentos.

**Tradicional opacidad de los gastos de los partidos**

**Información a suministrar al Consejo Supremo Electoral**

### 4.2. Empresas

Como se adelantó, la Ley 621 se aplica a las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajitas. El ejercicio y actividad de las atribuciones y competencia de las entidades sometidas a la Ley, así como la administración de su patrimonio público están sometidos al principio de publicidad. En consecuencia toda la información existente en posesión de las entidades señaladas tendrá carácter público y será de libre acceso a la población, salvo las excepciones previstas en la propia Ley (art. 3).

**Acceso a la información de empresas con fondos públicos**

<sup>20</sup> <http://www.asamblea.gob.ni/dpcs/a/plegable-dpcs.a.pdf>

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Información a personas con discapacidad**

Según el artículo 6 de la Ley 621, en los casos en que el solicitante de la información pública sea una persona con discapacidad o tenga necesidades idiomáticas especiales que le impidan conocer y comprender el contenido de la información solicitada, la entidad correspondiente será responsable de establecer los mecanismos conducentes a fin de que el derecho de acceso a la información sea satisfecho en estos casos.

**Información a indígenas y afrodescendientes**

Las Instituciones del Estado de Nicaragua, Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales, así como la instituciones privadas reguladas en la Ley 621 deben poner a disposición, de manera oportuna y completa, de los pueblos indígenas y comunidades afro-descendientes, toda información, diagnósticos, estudios, prospecciones y/o información pública de otra naturaleza, para contribuir al proceso de su desarrollo y bienestar socioeconómico, en base al conocimiento de su propia realidad (art. 25).

## 6. FUENTES DE INTERNET

Asamblea Nacional

[www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)

[www.marena.gob.ni](http://www.marena.gob.ni)

Ministerio Público

[www.ministeriopublico.gob.ni](http://www.ministeriopublico.gob.ni)

Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)

[www.magfor.gob.ni](http://www.magfor.gob.ni)

Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)

[www.mti.gob.ni](http://www.mti.gob.ni)

Ministerio de Salud (MINSa)

[www.minsa.gob.ni](http://www.minsa.gob.ni)

Procuraduría General de la República (PGR)

[www.pgr.gob.ni](http://www.pgr.gob.ni)

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)

[www.pddh.gob.ni](http://www.pddh.gob.ni)

Ministerio de Defensa (MIDDEF)

[www.midef.gob.ni/](http://www.midef.gob.ni/)

Ministerio Público

[www.ministeriopublico.gob.ni/](http://www.ministeriopublico.gob.ni/)

Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)

[www.mific.gob.ni/](http://www.mific.gob.ni/)

Ministerio de Educación (MINED)

[www.mined.gob.ni/](http://www.mined.gob.ni/)

Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras

[www.superintendencia.gob.ni/](http://www.superintendencia.gob.ni/)

Legislación de Nicaragua

[www.lexincorp.com](http://www.lexincorp.com)

## 12. PARAGUAY

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

En 1992, con la nueva carta constitucional democrática, Paraguay incorporó en el capítulo relativo a la libertad, el reconocimiento del «derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime», añadiéndose que «Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo» (art. 28).

**Reconocimiento constitucional del derecho a la información pública**

Tuvieron que esperarse más de veinte años para que Paraguay desarrollara este derecho. En mayo de 2014, con la Ley 5.189/2014<sup>1</sup>, y en septiembre, con la Ley 5.282/2014<sup>2</sup>, ambas referidas a la transparencia activa del Estado y al acceso a la información pública, Paraguay se convirtió finalmente en el Estado número 100 en contar con legislación en este sentido.

**Leyes básicas**

En ese contexto, la República del Paraguay es signataria de tratados y convenciones internacionales que incorporan mecanismos formales de recepción de juzgamientos supranacionales, apoyada en un sistema constitucional que admite expresamente tal posibilidad (arts. 137, 141 y 145). Desde luego, el más relevante es y ha sido la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, ratificada por Ley 1/1989), cuyo artículo 13 ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, 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, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. La jurisprudencia paraguaya, primeramente con cautela y luego cada vez con mayor énfasis, ha introducido en sus resoluciones las directrices jurisprudenciales trazadas por la

**Relevancia de la CADH**

<sup>1</sup> <http://www.pj.gov.py/contenido/1061-ley-n-518914/1061>.

<sup>2</sup> <http://www.bacn.gov.py/MzAxMw==&ley-n-5282>.

**Paraguay, en la Alianza para el Gobierno Abierto**

Corte Interamericana. La inclusión se ha producido a veces de modo expreso, y a veces de manera elíptica, aludiendo en los fundamentos de iure a las principales premisas y líneas argumentales trazadas.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional de gobiernos que expresan su voluntad de mejorar la gestión administrativa con mayores niveles de respuesta hacia los ciudadanos por medio de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas de autoridades y servidores públicos. El Paraguay inició el proceso de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011 y en abril del 2012 oficializó su ingreso con la presentación de su primer Plan de Acción<sup>3</sup>, y sus 15 compromisos que promovían la transparencia y eficiencia en la Administración pública, el acceso a la información, y el mejoramiento de los servicios públicos a través de la utilización de Tecnología de la Información y la Comunicación y la creación de espacios de participación ciudadana.

## 1.2. Instituciones

**Ministerio de Justicia y Trabajo, y Oficinas de Acceso a la Información**

El Ministerio de Justicia y Trabajo es la autoridad que tiene la función de coordinar las políticas, programas y proyectos de Acceso a la Información (Decreto 1.796, de 19 de junio de 2014). Por Resolución 469, de 20 de junio de 2014, se crea la Dirección de Acceso a la Información dentro de las dependencias del Viceministerio de Justicia. Por Ley 5.282/2014 se crean las Oficinas de Acceso a la Información, como Autoridades de Aplicación de la Ley en cada fuente pública.

**Municipios**

Mucho antes de las Leyes de 2014, la Municipalidad de Asunción había aprobado, en 1996, la Ordenanza Municipal 22/96<sup>4</sup>, también denominada «a la luz del sol», que establecía el acceso a los documentos públicos municipales, en cuyo «considerando» se señala que «es necesario impulsar el efectivo acceso a los ciudadanos a la información pública existente en la Municipalidad de Asunción, haciendo disponibles al público los archivos, registros y cualquier otro documento que guarde relación con la gestión pública de las autoridades, funcionarios y reparticiones municipales, con el objetivo de posibilitar la efectiva participación de los ciudadanos en la gestión de control y toma de decisiones dentro del marco constitucional antes enunciado». En 2010, al sancionarse y promulgarse la Ley 3.966, Orgánica Municipal, se dio un pequeño pero importante paso hacia la efectividad de este derecho, al establecerse que «La Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al artículo 28 «Del derecho a informarse» de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días» (art. 68). Las autoridades solo podrán negar la información que sea definida como secreta por ley y el peticionario podrá apelar esa denegación ante la justicia ordinaria.

<sup>3</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/paraguay>.

<sup>4</sup> <http://www.mca.gov.py/web/qes.ht>.

La institución de control de transparencia es la Secretaría de la Función Pública (SFP). Creada por la Ley 1.626/2000<sup>5</sup> tiene rango ministerial y dependencia directa de la Presidencia de la República. Dicha Ley define a la institución como el organismo central normativo para la función pública y el desarrollo institucional de las entidades estatales.

**Secretaría de la  
Función Pública,  
autoridad de control**

### 1.3. Políticas

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) se constituye en la instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia. Es un organismo técnico y de gestión especializada de la Presidencia de la República, con personería jurídica de Derecho público y plena capacidad de obrar.

**Funciones de la  
SENAC**

Existen algunos proyectos en marcha, como el portal llamado Gobierno Abierto Paraguay, iniciativa de los Gobiernos de varios Estados que promueven la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la Administración pública. Es un sitio web que presenta de forma fácil e integrada toda la información relacionada al Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay, con canales de comunicación y monitoreo directo entre las y los ciudadanos y las instituciones responsables de los Compromisos del Plan.

**El portal Gobierno  
Abierto Paraguay**

Datos Abiertos Paraguay<sup>6</sup>, web financiada por la ONG CEAMSO, con el apoyo de TEDIC, contiene un catálogo donde organizaciones privadas y públicas asociadas al proyecto ya han almacenado algunos datos en formato abierto que permite su uso a cualquier persona. Datos Abiertos, es una iniciativa global, ligada a las políticas de Gobierno Abierto, que persigue que los datos y la información, especialmente las que poseen las administraciones públicas, se publiquen de forma abierta, regular y reutilizable por cualquier persona u organización, sin restricciones de acceso, derechos de autor, patentes u otros mecanismos de control. Los Datos Abiertos gubernamentales del Paraguay, son aquellos datos que las instituciones del Estado paraguayo, ponen a libre disposición de sus ciudadanos, para brindar transparencia a la gestión y promover la rendición de cuentas, fomentando la participación y colaboración entre el ciudadano y el Gobierno.

**Iniciativas de la  
sociedad civil**

Semillas para la Democracia es una asociación civil de bien común, sin fines de lucro, con capacidad restringida, creada el 2 de octubre de 2006<sup>7</sup>, que tiene por objetivo principal el mejoramiento de la calidad de la democracia, a través de la promoción de la participación ciudadana, la equidad social y el ejercicio responsable del gobierno.

<sup>5</sup> <http://www.bacn.gov.py/MTcxMQ==&ley-n-1626>.

<sup>6</sup> <http://www.datos.gov.py/>.

<sup>7</sup> <http://www.semillas.org.py/semillas>.



## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Sujetos obligados

Los Organismos o Entidades Públicas sujetos a la Ley 5.282 son: a) Los Organismos de la Administración Central del Estado integrada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga; b) Los Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, las Universidades Nacionales, los Entes Autónomos, Autárquicos, de Regulación y de Superintendencia, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Empresas Mixtas, las Sociedades Anónimas en que el Estado sea socio mayoritario, las Entidades Financieras Oficiales, la Banca Central del Estado y las Entidades de la Administración Pública Descentralizada; c) Las Entidades Binacionales; y d) Las Instituciones Privadas que reciben transferencias o que administran fondos del Estado.

#### Concepto de información pública

Según el artículo 2 de la Ley 5.282, la información pública es aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

### 2.2. Publicidad activa

#### Información que debe publicarse

Según la Ley 5.189, todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales, y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos<sup>8</sup>. En concreto: a) Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias; b) Dirección y teléfono de la entidad y de todas las dependencias que la conformen; c) Nómina completa de los funcionarios permanentes, contratados y de elección popular, incluyendo número de Cedula de Identidad, año de ingreso, salarios, dieta o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales; d) Presupuesto de ingresos, gastos asignados y anexo de personal para cada ejercicio fiscal con su ejecución mensual; e) Detalles de viajes nacionales e internacionales, que sean financiados con fondos públicos, incluyendo beneficiario, destino, objetivos del viaje, fecha de realización y montos asignados para viáticos, incluyendo un informe final de la misión; f) Inventario de bienes muebles, inmuebles y vehículos con que cuentan cada una de las instituciones; g) Listado

<sup>8</sup> [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576\\_ley\\_5189\\_14.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576_ley_5189_14.pdf).

completo de funcionarios comisionados a prestar servicios en otras instituciones, período de comisión y entidad de destino; h) Listado completo de funcionarios comisionados de otras instituciones, fecha de inicio y finalización de la comisión, entidad de origen y funciones que desempeñan; e i) Cualquier otra información que la entidad considere necesaria para dar a conocer el cumplimiento de su misión y objetivos institucionales.

Los Organismos o Entidades Públicas enumeradas en el artículo precedente quedarán exonerados de la obligación de proveer informaciones únicamente cuando con ello se exponga a riesgo la seguridad nacional o labores de inteligencias del Estado.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) presenta el resultado del monitoreo, conforme al artículo 9 de la Ley 5.189/2014, que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay. Todas las instituciones y dependencias deberán publicar cada fin de ejercicio un resumen total de los ingresos de cada uno de los funcionarios, incluyendo los montos de remuneraciones básicas, adicionales, complementarias, otros gastos de personal y viáticos por cada funcionario o empleado, permanente, contratado o de elección popular. Estos resúmenes deben ser publicados a más tardar para el último día hábil del mes de enero de cada año.

**Monitoreo por la SFP**

El artículo 8 de la Ley 5.189/2014, señala que los titulares de los Organismos o Entidades Públicas que incumplan la obligación de informar serán multados con ciento ochenta días de multa, equivalente a la suma de 12.628.073 guaraníes.

**Sanciones**

### 2.3. Acceso a la información

Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formula su pedido.

**Legitimación, gratuidad y forma y lugar de la solicitud**

Por Ley 5.282/2014 se crean las Oficinas de Acceso a la Información, como autoridades de aplicación de la Ley en cada fuente pública, encargadas de proveer la información que el ciudadano solicite. Toda persona interesada en acceder a la información pública deberá presentar una solicitud ante la oficina establecida en la fuente pública correspondiente, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, y en este último caso, se extenderá un acta.

La presentación contendrá la identificación del solicitante, su domicilio real, la descripción clara y precisa de la información pública que requiere, y finalmente, el formato o soporte preferido, sin que esto último constituya una obligación para el requerido. Actualmente las fuentes públicas en su mayoría cuentan con redes sociales como lo son Facebook y Twitter, en donde cualquier ciudadano puede derivar su inquietud por ese medio y será respondido por algún funcionario encargado de la página. Además, la Secretaria Nacional de las Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATIC'S) ofrece el

Servicio del Portal Único de Informaciones y Servicios orientado al ciudadano<sup>9</sup>, en donde se puede acceder al formulario online, a fin de derivar la consulta sobre la institución respectiva; posteriormente el sistema responde a su pregunta enviando los datos del lugar al que debe acudir.

#### **Información ya disponible**

En caso de que la información pública solicitada ya esté disponible para el solicitante, a través de cualquier medio fehaciente, la fuente pública requerida le hará saber, además de indicar la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la misma, con lo cual se entenderá que se dio cumplimiento a la obligación de informar.

En el caso del Portal de Gobierno Abierto Paraguay, se presenta de forma fácil e integrada toda la información relacionada al Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay, datos que pueden ser libremente usados, re-usados y redistribuidos por cualquiera, en formatos libres sujeto solamente, a lo sumo, a requisitos de atribución, y redistribución con la misma licencia.

#### **Procedimiento**

Si la solicitud no contiene todos los datos exigidos, se hará saber el o los defectos al solicitante, para que los subsane y complete su presentación, a los efectos de su tramitación. No podrán ser motivo de rechazo o archivo de la solicitud de acceso a la información, aquellas que fuesen defectuosas o se presenten ante una fuente pública no competente.

Si la fuente pública requerida no cuenta con la información pública solicitada, por no ser competente para entregarla o por no tenerla, deberá enviar la presentación a aquella habilitada para tal efecto. No se permitirá la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados, y tampoco se podrá solicitar que se efectúe evaluaciones o análisis que no corresponden al ámbito de sus funciones.

Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación. La información pública requerida será entregada en forma personal, o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.

Queda expresamente prohibida la utilización de los datos contenidos en los documentos provistos por las fuentes públicas para fines comerciales.

Solo se podrá negar la información pública requerida mediante resolución fundada, la que deberá ser dictada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión.

#### **Recursos y sanciones**

Si dentro del plazo previsto, no existe respuesta alguna por parte de la fuente pública requerida, se entenderá que la solicitud fue denegada. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda. En caso de denegatoria, la fuente pública deberá informar al solicitante, respecto a las vías procesales que le son otorgadas para el reclamo de la decisión así como los órganos legales competentes para entender en esa cuestión. En

<sup>9</sup> <http://www.paraguay.gov.py/portal-paraguay>.

caso de denegatoria, el solicitante puede acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

Aquellos que administren, manipulen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables por sus acciones u omisiones, que deriven en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

### 3. PARLAMENTO

El Presidente del Congreso Nacional firmó en diciembre de 2014 una resolución por la que se habilita la Oficina de Atención a la Ciudadanía para dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública.

El Congreso de la Nación debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga: a) Todas las leyes de la República y todos los Proyectos de Ley, con indicación de su trámite parlamentario y los dictámenes que hubieran producido las comisiones asesoras; b) Todas las intervenciones de los Senadores y Diputados en las sesiones de sus respectivas Cámaras deben ser grabadas. Las copias taquigráficas deben compilarse en un Diario de Sesiones, que estará a disposición de cualquier persona interesada; c) El resultado de todas las votaciones sobre proyectos de ley o resoluciones.

En cuanto a posibles datos considerados restringidos, se estipula que la información pública reservada es aquella que ha sido calificada como tal en forma expresa por la ley.

**Órgano competente; información parlamentaria que debe publicarse**

### 4. JUECES Y TRIBUNALES

La Corte Suprema de Justicia, por Acuerdo y Sentencia 1.306, de 15 de octubre de 2013<sup>10</sup>, sentó jurisprudencia sobre el derecho humano de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional. Coherente con dicho fallo y en el marco de su política de transparencia, la máxima instancia judicial publicó el mismo día la nómina de sus funcionarios con sus respectivas remuneraciones. La información es actualizada permanentemente y está disponible en el sitio web institucional para que cualquier ciudadano pueda acceder a ella.

El fallo y las acciones congruentes que ha adoptado la Corte, han favorecido el desarrollo de una institucionalidad que profundiza en la aplicación efectiva de los principios de accesibilidad, transparencia y publicidad en todos los estamentos públicos.

Del mismo modo, en dicho marco y arbitrando todas las medidas para el efecto, se dio cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5.189. En ese sentido, siguiendo la misma línea de transparencia institucional,

**La Sentencia 1.306/2013 y la publicación de las remuneraciones judiciales**

<sup>10</sup> <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945>.

**La Resolución 1.296 y la información judicial que debe publicarse**

el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia dictó la Resolución 1.296<sup>11</sup>, procediendo a reglamentar internamente la aplicación de la referida ley, que entre otros puntos dispone que las diferentes dependencias que componen la institución provean la información requerida en tiempo y forma a la Dirección de Comunicación, a fin de su publicación.

El Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga: a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia; b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones; c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia; d) Todas las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; y e) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética.

**Recursos**

En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

**Canal de televisión del Poder Judicial**

Con la transmisión en vivo, por internet, del discurso de fin de año del presidente de la Corte Suprema de Justicia, en el año 2013, se dio apertura al proceso de instalación de un canal de televisión institucional, con lo que se marcó una nueva política en materia de acceso a la información en el Poder Judicial, sobre todo en la máxima instancia judicial. La Corte Suprema de Justicia ha asumido el desafío de construir un medio público, alternativo y transparente que se encuentre al servicio de la ciudadanía. Este es un proceso iniciado en beneficio de una comunicación más fluida y cercana con la gente en torno al servicio de justicia y los valores y derechos que este promueve y ayuda a precautelar.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

**Organizaciones privadas sujetas a obligaciones de transparencia**

Recuérdese que están sujetos a la Ley 5.189 los Organismos no Gubernamentales, Fundaciones, Asociaciones y otras Entidades de carácter privado que administren o ejecuten recursos públicos. Según el artículo 3, deben publicar, además de los datos requeridos a los entes públicos (§ 2.2), los datos siguientes: a) Detalles generales de la Organización; b) Acta de constitución de la Sociedad y sus eventuales modificaciones; c) Documento de elección de autoridades; d) Nómina de los integrantes de la Junta Directiva; e) Disposición de reconocimiento de la entidad o escritura pública debidamente protocolizada; y f) Detalle de la utilización de los recursos públicos administrados.

<sup>11</sup> [http://www.pj.gov.py/descargas/ID2-32\\_resolucion\\_1296.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID2-32_resolucion_1296.pdf).

Con relación a los partidos, la ley no establece claramente si son fuentes públicas. Sin embargo, al ser personas jurídicas de Derecho público, y al responder a principios democráticos, deberían ser fuentes públicas de información. La recién promulgada Ley de Financiamiento los obliga a justificar el origen de los fondos utilizados en sus campañas electorales, tanto públicos como privados. Esta nueva normativa implica la modificación de quince artículos del Código Electoral y obliga a los partidos políticos a llevar registros de afiliados, inventario, caja, personas físicas y jurídicas que realicen contribuciones y donaciones, entre otros. En la práctica vemos que si bien hubo demoras para presentar la información por parte de varios partidos, la mayoría ha cumplido con la normativa y ha presentado la información. Lo que no se da es un seguimiento de la información y su posterior verificación por parte de las autoridades del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de la ciudadanía, que debería exigir mejor calidad de la información.

**Obligaciones específicas de los partidos**

## 6. GRUPOS VULNERABLES

En el proyecto de reglamentación de la Ley se va a prever la posibilidad de acceso a la información a personas con discapacidades. Actualmente la reglamentación está en etapa de socialización y la ley entrará en vigencia en el mes de septiembre del año en curso.

**Derechos de las personas con discapacidad, en proyecto**

En 2012 se realizó un Censo para pueblos indígenas, contando con su propia metodología de desarrollo. Una vez finalizado, permitirá contar con datos fiables y actualizados de su situación, para la elaboración de políticas públicas, con enfoque de derechos e interculturalidad, que respeten y tomen en cuenta su visión y necesidades. Los responsables trabajaron con dos cuestionarios, uno denominado general, que se aplicará para relevamiento de datos de cada vivienda y personas que viven en ella. El otro es el cuestionario comunitario, que se implementará para recoger datos sobre la vida comunitaria de cada pueblo indígena. Entre otras cosas, este Censo permitirá conocer la cantidad y nombre de comunidades indígenas en el Paraguay, el número de comunidades con tierra propia, las hectáreas en posesión de las comunidades, las comunidades con problemas a causa de la apropiación de sus recursos naturales por terceros; la captación de enfermedades mentales en el ámbito comunitario amparado en el derecho colectivo de los pueblos indígenas, el conocimiento acerca del acceso a las tecnologías de la información y comunicación de los pueblos indígenas, la condición de las escuelas indígenas, las funciones y cumplimiento del personal asignado a las instituciones escolares, el acceso a la atención primaria a la salud de la población indígena, la condición económica de los pueblos indígenas (ocupación, rama y actividad), el tipo y condiciones de las viviendas indígenas; la fecundidad y mortalidad y las prácticas económicas tradicionales (pesca, caza, recolección). El Censo es un operativo nacional que nos involucra a todos y todas, y en el cual los medios de comunicación, los y las periodistas, comunicadores/as cumplen un rol fundamental, tanto en la difusión e información previa de esta actividad.

**El Censo de Pueblos Indígenas**

## 7. FUENTES DE INTERNET

<http://54.207.3.16/sfp/>

<http://www.senac.gov.py/>

<http://www.bacn.gov.py/MzAxMw==&ley-n-5282>

[http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576\\_ley\\_5189\\_14.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576_ley_5189_14.pdf)

<http://www.paraguay.gov.py/portal-paraguay>

<http://www.datos.gov.py/>

[http://www.pj.gov.py/ebook/libros\\_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%ABlica-en-el-Paraguay.pdf](http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%ABlica-en-el-Paraguay.pdf)

<http://www.bacn.gov.py/OTY5&ley-n-3966>

## 13. PERÚ\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

En el ordenamiento jurídico peruano el acceso a la información pública es reconocido como un derecho fundamental en el artículo 2.5 de la Constitución Política de 1993, cuyo texto establece que toda persona tiene derecho «a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido». Es así que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) lo ha reconocido como un derecho fundamental autónomo, que posee una doble dimensión: por un lado, una individual, mediante la cual se garantiza que las personas puedan acceder libremente a la información que posee el Estado y, por otro, una colectiva que garantiza que los ciudadanos puedan recibir información que permita la formación de una opinión pública<sup>1</sup>.

De igual manera (al haber suscrito la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>2</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>), el

**Acceso a la información pública, derecho fundamental; doble carácter**

**Obligaciones internacionales**

\* *Abreviaturas*: DP = Defensoría del Pueblo; FJ = fundamento jurídico; LPAG = Ley 27444/2001, de Procedimiento Administrativo General; LTAIP = Ley 27806/2002, de Transparencia y Acceso a la Información Pública; PCM = Presidencia del Consejo de Ministros; PJ = Poder Judicial; PTE = Portales de Transparencia Estándar; SGP = Secretaría de Gestión Pública; STC = Sentencia del Tribunal Constitucional; TC = Tribunal Constitucional; TUO = Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>1</sup> STC de 29 de enero de 2003, recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, FJ 10.

<sup>2</sup> Aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa 13282, de 15 de diciembre de 1959.

<sup>3</sup> Ratificada por el Estado peruano el 11 de agosto de 1977 y en vigor desde el 28 de abril de 1978.

<sup>4</sup> Ratificada por el Estado peruano el 12 de julio de 1978 y en vigor desde el 28 de julio de 1978.



Estado peruano está sujeto a obligaciones internacionales en materia de acceso a la información pública, las cuales contemplan el deber de garantizar el derecho de toda persona de recibir información, salvo en casos que puedan afectar el derecho a la reputación de las demás personas o la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública.

**Perú, en la Alianza para el Gobierno Abierto**

Asimismo, tras adherirse, en abril de 2012, a la Alianza para el Gobierno Abierto, previa elaboración de un Plan de Acción, aprobado mediante la Resolución Ministerial 085-2012-PCM<sup>5</sup>, el Perú ha adquirido un conjunto de compromisos concretos en materia de transparencia y acceso a la información pública, integridad pública, gobierno electrónico y promoción del desarrollo de nuevas tecnologías, participación ciudadana y rendición de cuentas. Mediante el Decreto Supremo 003-2013-PCM<sup>6</sup> se creó la Comisión multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de acción de gobierno abierto, la cual es liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente se encuentra en fase de elaboración del Plan de Acción de Gobierno 2014-2016.

**Legislación general**

A nivel de la legislación interna, la Ley 27.806/2002<sup>7</sup>, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), desarrolla lo dispuesto por la Constitución Política y sirve de parámetro para controlar cualquier medida limitativa a este derecho fundamental. Por su parte, el Texto Único Ordenado de la LTAIP (TUO), aprobado mediante el Decreto Supremo 043-2003-PCM<sup>8</sup>, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 072-2003-PCM<sup>9</sup>, sistematizan las normas sobre la materia.

**Legislación especial**

Además, existe legislación especial en diversos ámbitos: seguridad y defensa nacional, reserva tributaria, secreto bancario, protección de datos personales, entre otras. Asimismo, el Código Penal peruano<sup>10</sup> contempla normas que regulan los delitos de negación y/o revelación de información.

## 1.2. Instituciones

**Sin autoridad de control**

En el Perú no existe un órgano administrativo con atribuciones de control, fiscalización y sanción por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las entidades públicas<sup>11</sup>. El marco legal en materia de transparencia y acceso a la información pública establece que el control del cumplimiento de las

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de abril de 2012.

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de enero de 2013.

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de agosto de 2002.

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de abril del 2003.

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de agosto de 2003.

<sup>10</sup> Aprobado por Decreto Legislativo 635, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 8 de abril de 1991.

<sup>11</sup> A diferencia del derecho de protección de datos personales, en el que existe una Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, entidad que se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: arts. 32 y 33 de la Ley 29733/2011, de protección de datos personales, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de julio de 2011.

obligaciones en esta materia se encuentra a cargo de cada una de las entidades públicas obligadas.

Si bien la PCM, en su calidad de responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo con los demás organismos y poderes del Estado, realiza acciones de promoción y aseguramiento de la transparencia y el acceso a la información pública, principalmente a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), su naturaleza es la de ser un ente coordinador y no la de un ente fiscalizador y sancionador del incumplimiento de las obligaciones en estas materias.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo (DP), en cumplimiento de su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la Administración pública, despliega esfuerzos con la finalidad de proteger el derecho, a través de la atención de quejas ciudadanas, envío de recomendaciones a los sujetos obligados ante el incumplimiento de sus obligaciones, la ejecución de supervisiones y la elaboración de informes defensoriales. Asimismo, realiza una labor de difusión y promoción, a través de actividades y eventos de capacitación a la ciudadanía y a los funcionarios públicos de diversas entidades con la finalidad de incrementar los niveles de transparencia en la administración estatal.

**Funciones de la  
Presidencia del  
Consejo de Ministros**

**Funciones de la  
Defensoría del  
Pueblo**

### 1.3. Políticas

En relación con las políticas públicas y planes generales en esta materia, en el marco del Acuerdo Nacional<sup>12</sup> (espacio generado por el Estado peruano para fomentar el diálogo y la construcción de consensos entre el gobierno, en sus tres niveles, y las principales instituciones políticas y sociales del país) se ha establecido, como cuarto objetivo, «la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado». Para dicho efecto, el gobierno, las organizaciones sociales, los partidos y agrupaciones políticas que suscribieron dicho acuerdo se comprometieron, a través de la XXIV, XXVI y XXIX políticas de Estado, a cumplir los siguientes objetivos: la afirmación de un Estado eficiente y transparente; la promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas; y a garantizar el acceso a la información, la libertad de expresión y la libertad de prensa.

Asimismo, en 2013 se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021<sup>13</sup>, la cual se encuentra a cargo de la SGP de la PCM<sup>14</sup>. Esta política tiene entre sus principales objetivos asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión

**Objetivos de  
transparencia en el  
Acuerdo Nacional de  
2002**

**Plan Nacional de  
Modernización de la  
Gestión Pública**

<sup>12</sup> El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002 y su plazo de cumplimiento vencerá el 28 de julio de 2021.

<sup>13</sup> Aprobado por Decreto Supremo 004-2013-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de enero de 2013.

<sup>14</sup> Responsabilidad asignada por el artículo 3 del Decreto Supremo 004-2013-PCM.

de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades. Con la finalidad de alcanzar dichos objetivos, se aprobó el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016<sup>15</sup>, el cual establece acciones para perfeccionar y difundir el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública, diseñar la base normativa para contar con una política de datos abiertos del Estado y, reformular el marco normativo para promover la participación ciudadana en política y gestión pública.

#### Acciones de la sociedad civil

En esta materia juegan un rol muy importante diversas organizaciones de la sociedad civil que han participado activamente en la promoción del derecho. Entre ellas cabe destacar al Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), así como a las organizaciones no gubernamentales Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana y Proética, las cuales participan activamente en la Comisión multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de acción de gobierno abierto. Cabe destacar además la presencia de Transparencia Internacional en el Perú, a través de su sección peruana, la ONG Proética, que realiza actividades destinadas a prevenir y combatir la corrupción en el país. De acuerdo con el índice de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, el Estado peruano ocupa el puesto 85 de 175 países<sup>16</sup>.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Sujetos obligados

El artículo 2 TUO establece que todas las entidades de la Administración pública definidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27.444/2001<sup>17</sup>, de Procedimiento Administrativo General (LPAG), deben cumplir con las obligaciones de transparencia activa y de acceso a la información pública. En ese sentido, ambas obligaciones se extienden al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos como el TC, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la DP, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Banca y Seguros, los organismos públicos descentralizados como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y otras instituciones como las universidades públicas, los gobiernos regionales y locales, las entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

<sup>15</sup> Aprobado por Resolución Ministerial 125-2013-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de mayo de 2013.

<sup>16</sup> Esta información se encuentra publicada en *Corruption Perceptions Index* (2014), actualmente visible en: <https://www.transparency.org/country#PER>.

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de abril de 2001.

Conforme al artículo 10 TUO se considera información pública a toda aquella que se encuentra contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por la Administración pública o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, la documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

**Concepto de información pública**

Sobre este aspecto, el TC, en el caso Arellano Serquén, precisó que la posesión y el uso de la información por parte de los órganos públicos en la adopción de sus decisiones administrativas es lo que determina su carácter público, salvo que esta haya sido declarada como reservada conforme a ley<sup>18</sup>. De igual forma, la LTAIP ha establecido que la información en poder de la Administración se rige por el principio de publicidad, según el cual, toda la información en poder del Estado se presume pública<sup>19</sup>. No obstante, es preciso señalar que no toda la información accesible debe ser publicada en los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las instituciones públicas, como se verá más adelante (§2.2 y 2.3).

**Presunción de carácter público**

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento del TUO, la normativa de acceso a la información pública no es aplicable a las solicitudes de información entre entidades públicas ni al acceso de las partes a información contenida en expedientes administrativos, las cuales se regirán por la LPAG. Asimismo, no regula los procedimientos para la obtención de copias de documentos que la legislación haya previsto como parte de las funciones de las entidades y que se encuentren contenidos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos. De acuerdo con el artículo 1 TUO y el artículo 2 de su Reglamento, la facultad de los congresistas de solicitar información a las entidades públicas se rige por el Reglamento del Congreso y por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, por lo que no resulta aplicable en este caso la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

**Exclusiones de la LTAIP**

La normativa establece, además, que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, ni de efectuar evaluaciones o análisis de la información que posean (art. 13 TUO). Sin embargo, si la entidad no posee la información, pero conoce su ubicación y destino, está obligada a informar de estas circunstancias al solicitante (art. 11b) TUO).

**No hay obligación de producir información**

<sup>18</sup> STC de 6 de abril de 2004, recaída en el Expediente N° 2579- 2003-HD/TC, FJ 12.

<sup>19</sup> «Artículo 3.- Principio de publicidad: Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad. [...] En consecuencia: 1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley. 2. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración pública. 3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad».

**Un supuesto discutible: el correo electrónico de los funcionarios**

Finalmente, debemos señalar que pese a que la normativa nacional establece que toda persona puede acceder a la información pública contenida en cualquier soporte (incluido el digital, como por ejemplo a un correo electrónico institucional) y existe una presunción de la publicidad de toda la información que Administración pública genera o posee, en la actualidad se están tramitando en el PJ las primeras demandas por denegatoria de acceso a la información contenida en las cuentas de correo institucional de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

## 2.2. Publicidad activa

**Información que debe publicarse**

De acuerdo con el artículo 9 TUO, el funcionario responsable del PTE de cada entidad pública es el encargado de recabar, registrar y actualizar la siguiente información: datos generales; información presupuestal; adquisiciones de bienes y servicios que realice; actividades oficiales de los altos funcionarios; información del personal; Declaraciones Juradas de Ingresos, Bienes y Rentas de los funcionarios o servidores obligados a presentarlas de acuerdo a la legislación sobre la materia; entre otras<sup>20</sup>. No obstante se permite adicionar cualquier otra información que incremente los niveles de transparencia y resulte útil y oportuna para los ciudadanos<sup>21</sup>.

**Entidades que deben publicar información adicional**

Cabe destacar que según el TUO, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) están obligados a publicar información adicional a la antes mencionada.

**Forma de la publicación**

Dicha información debe registrarse y actualizarse de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto Supremo 063-2010-PCM<sup>22</sup>, que aprueba la implementación del PTE; la Resolución Ministerial 200-2010-PCM<sup>23</sup>, que aprueba la Directiva «Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública»; y, su Manual<sup>24</sup>. Cualquier modificación de forma y contenido del PTE debe ser coordinada con la SGP de la PCM. Al respecto, cuando el funcionario responsable ingrese o actualice información, podrá hacer uso de las plantillas ya prediseñadas o crear nuevas, en las cuales incluirá texto descriptivo y/o subirá archivos en formato PDF o señalará el link del archivo, como lo detalla el Manual. La actualización del PTE deberá realizarse al menos una vez al mes, salvo los casos en que la Ley hubiera establecido

<sup>20</sup> Arts. 5 y 25 TUO, art. 8 del Reglamento del TUO y art. 10 de la Resolución Ministerial 200-2010-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de junio de 2010.

<sup>21</sup> Art. 5 TUO y art. 8 de su Reglamento,

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2010.

<sup>23</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de junio de 2010.

<sup>24</sup> Anexo de la Resolución Ministerial 200-2010-PCM, disponible en el siguiente enlace: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2010/junio/25/RM-200-2010-PCM.pdf>

plazos diferentes<sup>25</sup>. Además, toda la información publicada deberá tener las siguientes características: redactada y presentada teniendo en cuenta la necesidad de información de los usuarios de los servicios que brinda la entidad; redactada en un lenguaje que utilice expresiones simples, claras y directas; tendrá carácter y valor oficial; será cierta, completa y actualizada, bajo responsabilidad del funcionario del órgano o unidad orgánica que proporciona la información y del funcionario responsable de actualizar el PTE, de acuerdo al ámbito de sus competencias, y del titular de la entidad, cuando corresponda, entre otras.

En relación con los límites a la publicidad activa, ni el TUO ni su Reglamento han establecido expresamente ningún tipo de medida que restrinja la publicación de información en los PTE. Es más, el artículo 18 TUO señala que los casos establecidos en los artículos 15 (información secreta), 16 (información reservada) y 17 (información confidencial) solo pueden limitar el derecho al acceso a la información pública y, por ende, no la transparencia activa. Sin embargo, el proceso de hábeas data, regulado en el Código Procesal Constitucional, sí garantiza el derecho a actualizar, incluir, suprimir o rectificar la información o datos referidos a una persona y que se encuentren almacenados o registrados en forma manual, mecánica o informática, en archivos, bancos de datos o registros de entidades públicas o de instituciones privadas que brinden servicios o acceso a terceros. Asimismo, este mecanismo permite suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones de carácter sensible o privado que afecten derechos constitucionales<sup>26</sup>.

Asimismo, es importante destacar que la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública no establece un procedimiento a través del cual los ciudadanos puedan exigir a las entidades de la Administración pública, el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia activa. Ello a diferencia, como veremos, de los casos en los que se deniega un pedido de información pública. En cuanto a las responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el artículo 4 TUO señala que los funcionarios o servidores públicos que incumplan las obligaciones serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad, regulado en el artículo 377 del Código Penal. Los problemas detectados respecto del cumplimiento de dichas obligaciones han sido abordados en diversos informes elaborados por la DP, los cuales se presentarán más adelante (véase III, § 2.1).

Finalmente, es importante señalar que el Perú no cuenta con un marco normativo que establezca expresamente la reutilización y/o re-difusión de la información publicada en el PTE. Sin embargo, dado que solo se puede acceder a la información que no vulnera derechos fundamentales o bienes jurídicos protegidos por el régimen de excepciones de la LTAIP, esta se presume pública y, por ende, de tratamiento libre<sup>27</sup>.

**Límites a la  
publicidad activa**

**No hay un  
procedimiento de  
exigibilidad pero sí  
sanciones**

**Reutilización**

<sup>25</sup> Art. 8 del Reglamento del TUO.

<sup>26</sup> Art. 61.2 del Código Procesal Constitucional.

<sup>27</sup> En la actualidad existen algunas iniciativas que tratan con estos datos públicos. Datos abiertos de la Administración pública: Distrito de Miraflores (<http://>

### 2.3. Acceso a la información

#### Legitimación y solicitud

Como señala el artículo 10 del Reglamento del TUO, para acceder a la información que esta haya generado o tenga en posesión, cualquier persona natural (incluidos los menores de edad) o jurídica debe presentar su solicitud a través de su portal institucional, de una dirección electrónica establecida para tal fin o de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las entidades. Si bien el Reglamento contiene un formato de solicitud de información pública, su uso es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud.

Asimismo el artículo 11 TUO señala que la solicitud de información deberá ser dirigida al funcionario responsable de entregar la información, designado por la entidad de la Administración pública. En caso de que éste no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.

La solicitud de información presentada en cualquiera de los medios antes señalados, deberá contener la siguiente información: a) los nombres, apellidos completos, número del documento de identificación (excepto para menores de edad) y domicilio; b) en caso la solicitud se presente en la entidad, deberá contener firma o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo; c) expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato facilite su localización y búsqueda; entre otros requisitos establecidos en el TUO. Estas deben interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones del solicitante<sup>28</sup>.

#### Límites

No obstante, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto. El artículo 2.5 de la Constitución Política del Perú señala que las excepciones a su ejercicio pueden estar referidas a informaciones que afectan la intimidad personal, la seguridad nacional, el secreto bancario, la reserva tributaria y las que expresamente se excluyen por ley. En esa línea, en el caso *Nuevo Mundo Holding SA*, el TC indicó que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública está sujeto a límites o restricciones que se pueden derivar, ya sea de la necesidad de armonizar su ejercicio con otros derechos de la misma clase (derecho a la intimidad personal), o para salvaguardar bienes constitucionalmente relevantes (seguridad nacional), siempre que estén expresamente previstas por ley<sup>29</sup>.

Sobre estas limitaciones, el TUO distingue tres tipos de información que no está sujeta al principio de publicidad y por ello, no es de acceso público: a) secreta: ámbito militar y de inteligencia (art. 15); b) reservada: ámbito policial y de relaciones exteriores (art. 16); c) confidencial: intimidad, secreto bancario, reserva tributaria, etc. (art. 17).

datosabiertos.miraflores.gob.pe/home/), Municipalidad Metropolitana de Lima (<http://lima.datosabiertos.pe/home/>), «Escale», del Ministerio de Educación (<http://escale.minedu.gob.pe/>). Iniciativas privadas: Manolo, buscador de las personas que visitan a las entidades del Estado peruano (<http://manolo.rocks/>).

<sup>28</sup> Art. 10 del Reglamento del TUO.

<sup>29</sup> STC de 21 de enero de 2004, recaída en el Expediente 1219-2003-HD/TC, FJ 7.

Asimismo, en dichos artículos se establece un plazo de clasificación y un procedimiento de desclasificación de la información.

De igual forma, el artículo 17.5 TUO indica que el derecho no podrá ser ejercido respecto de la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. En este caso, sólo un juez puede ordenar su publicación sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.5 de la Constitución. Ello en concordancia con la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento<sup>30</sup>.

Cabe precisar que el artículo 18 TUO establece que estos casos son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. Asimismo, precisa que no se puede establecer por una norma infralegal ninguna excepción adicional. No obstante, dichas excepciones no serán aplicables al Congreso de la República, PJ, Contralor General de la República, DP y Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Además, el artículo 13 TUO y el artículo 5f) de su Reglamento señalan que para limitar el acceso a la información de manera parcial o total, el funcionario responsable de entregar la información debe fundamentar debidamente la negativa en base a las excepciones antes mencionadas, señalando expresamente y por escrito las razones por las que se aplican y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

Por su parte, el TC ha precisado que para justificar adecuadamente la negativa se debe cumplir con los siguientes pasos: a) Comprobar que la información solicitada se encuentre comprendida en alguna excepción legal para negar el pedido de acceso<sup>31</sup>; b) Probar que la divulgación de la información daña el bien jurídico o el derecho protegido por las excepciones al derecho de acceso<sup>32</sup>; es decir, no basta con alegar que se afecta la seguridad y/o pone en riesgo la vida e integridad de las personas, sino que ello debe ser meridianamente acreditado<sup>33</sup>; c) Ponderar entre el daño por divulgar la información y el daño ocasionado por negarla. Es decir, se deben evaluar los efectos que se pueden generar en otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional, de modo que puedan ser modulados<sup>34</sup>.

Sobre la posibilidad de cualquier persona de exigir el cumplimiento de las obligaciones de garantizar el acceso a la información pública, el artículo 11e) TUO establece que cuando se les brinde una respuesta negativa o fuera del plazo establecido, esta puede considerar dene-

**Interpretación restrictiva de los límites y motivación de su uso**

**Recursos**

<sup>30</sup> Reglamento de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2013-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 2013.

<sup>31</sup> STC de 13 de diciembre de 2002, recaída en el Expediente 950-00-HD/TC, FJ 6.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> STC de 11 de mayo de 2012, recaída en el Expediente N° 5173-2011-PHD/TC, FJ 10.

<sup>34</sup> STC de 11 de mayo de 2012, recaída en el Expediente 04729-2011-PHD/TC, FJ 15.



gado su pedido, lo que habilita la posibilidad de interponer un recurso de apelación ante el órgano de superior jerarquía (si existe dentro de la entidad pública); para iniciar un proceso contencioso administrativo, de conformidad con lo señalado en la Ley 27584/2001, que regula el Proceso Contencioso Administrativo; o para acudir al proceso constitucional de hábeas data, de acuerdo a lo señalado en el Código Procesal Constitucional.

#### Costos

En cuanto a los costos por la información solicitada, el artículo 20 TUO y el artículo 13 de su Reglamento establecen que el solicitante que requiera la información deberá abonar solamente el importe correspondiente a los gastos directa y exclusivamente vinculados con su reproducción. En ningún caso se podrá incluir el pago por remuneraciones, infraestructura ni cualquier otro concepto ajeno a la reproducción que pueda implicar su entrega. Al respecto, en el caso Valderrama Solórzano, el TC señaló que el costo de reproducción debe resultar «real» a efectos de cumplir con el parámetro que establece la Constitución Política. Este «costo real» es «el gasto en el que incurre de manera directa la entidad para reproducir la información solicitada»<sup>35</sup>.

#### Reutilización

Respecto a la posibilidad de reutilizar y/o difundir la información del Estado a la que se tenga acceso, debemos señalar que el Perú no cuenta con un marco normativo que lo regule. Sin embargo, dado que solo se puede acceder a la información que no vulnera derechos fundamentales o bienes jurídicos protegidos por el régimen de excepciones del TUO, dicha información se presume pública y, por ende, de tratamiento libre.

#### Sanciones

En relación con el régimen sancionador, el artículo 4 TUO establece que los funcionarios o servidores públicos que incumplan sus obligaciones serán sancionados por la comisión de una falta grave, y hasta denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad, de manera similar a los casos de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Adicionalmente, el artículo 7 del Reglamento establece que pueden ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento del TUO.

### 3. PARLAMENTO

#### Aplicación del TUO; información parlamentaria que debe publicarse

El Congreso de la República, como toda entidad de la Administración pública (art. 2 TUO) es un sujeto obligado a brindar y publicar información pública con las reglas establecidas en la referida Ley y su Reglamento (véase § 2.1). Como indicamos anteriormente (véase § 2.2), toda entidad pública está obligada a publicar un listado mínimo de información en el PTE siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 063-2010-PCM y en la Directiva 01-2010-PCM/SGP. En ese sentido, el Congreso de la República está obligado a publicar sus datos generales, su información presupuestal,

<sup>35</sup> STC de 23 de julio de 2014, recaída en el Expediente 01847 2013-PHD/TC, FJ 6.

las adquisiciones de bienes y servicios que realice, las actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron sus altos funcionarios, y cualquier otra información adicional que incremente los niveles de transparencia y resulte útil y oportuna para los ciudadanos<sup>36</sup>. Finalmente, el detalle del procedimiento para publicar información en el PTE, los recursos para su cumplimiento, el régimen de sanciones, entre otros puntos, es el mismo señalado en el caso de las entidades de la Administración pública (véase § 2.1). En la actualidad, el Perú no cuenta con una institución que se dedique exclusivamente a monitorear la información parlamentaria.

El Congreso de la República, como todo sujeto obligado, se encuentra obligado a proveer la información requerida por los ciudadanos, conforme al procedimiento que desarrolla el TUO. Los sujetos legitimados, los costos, las responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, entre otros aspectos, son los mismos que se establecen para toda entidad de la Administración pública, conforme se ha detallado anteriormente (véase § 2.3).

**Acceso a la información parlamentaria**

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

El PJ y el TC, al ser entidades de la Administración pública según el artículo 1 LPAG, están obligados a brindar la información pública que se les requiera y a publicarla en el PTE, de acuerdo con el TUO y su Reglamento, el cual fue analizado previamente (véase § 2.1). Además, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>37</sup> indica que toda la actuación judicial es pública, con las excepciones que la Constitución y las leyes contemplan. Asimismo establece que tienen carácter público los registros, archivos y copias de los actuados judiciales fenecidos que se conserven, y que cualquier persona debidamente identificada puede acceder a los mismos para solicitar su estudio o copia certificada, con las restricciones y requisitos que establece la ley. Respecto a la información contenida en expedientes judiciales en trámite, el artículo 139.4 de la Constitución establece como un principio general de la función jurisdiccional, la publicidad de los procesos, salvo que la ley disponga lo contrario. En ese sentido, la reserva de los procesos es sólo excepcional y debe constar expresamente en una ley, como es el caso de la etapa de investigación en los procesos penales, tal como lo indica el artículo 73 del Nuevo Código Procesal Penal<sup>38</sup>. Al respecto, en el caso Margarita del Campo Vegas, el TC ha señalado que en el acceso a los expedientes judiciales, los jueces «tienen la responsabilidad de verificar caso por caso y según el tipo de proceso (penal, civil, laboral, etc.) si determinada información contenida en el expediente judicial no debe ser entregada al solicitante debido a que afecta la intimidad de una persona, la defensa nacio-

**Aplicación del TUO y principio de publicidad procesal; excepciones**

<sup>36</sup> Arts. 5 y 25 TUO, 8 del Reglamento TUO y 10 de la Resolución Ministerial 200-2010-PCM.

<sup>37</sup> Aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3 de junio de 1993.

<sup>38</sup> Aprobado por Decreto Legislativo 957, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29 de julio del 2004.

**Información judicial  
que debe publicarse**

nal o se constituya en una causal exceptuada por ley para ser entregada (por ejemplo, la «reserva» en determinadas etapas del proceso penal, el logro de los fines del proceso, etc.), bajo las responsabilidades que establece el artículo 4º de la Ley N.º 27806»<sup>39</sup>.

El PJ y el TC están obligados a publicar en el PTE un mínimo de información pública, la cual puede ampliarse según lo considere pertinente, y deben seguir el procedimiento establecido en Decreto Legislativo 063-2010-PCM y la Directiva 01-2010-PCM/SGP. De esta manera, se encuentran obligados a publicar sus datos generales, su información presupuestal, las adquisiciones de bienes y servicios que realice, las actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron sus altos funcionarios, entre otros<sup>40</sup>. El detalle del procedimiento para publicar dicha información, las características de esta, las sanciones por el incumplimiento, entre otros aspectos, son los mismos que se señalaron previamente (§ 2.2).

Adicionalmente, el PJ debe publicar adicionalmente todas las sentencias emitidas por los jueces en su portal institucional, bajo responsabilidad de la Corte Suprema y/o de las Cortes Superiores, según corresponda (art. 10 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Por su parte, el TC, de acuerdo a la Primera Disposición Final y Transitoria de su Reglamento Normativo<sup>41</sup>, deberá publicar sus diversas resoluciones en su portal institucional o en el Diario Oficial *El Peruano*, según sea el caso. En la actualidad, el Perú no cuenta con una institución especialmente dedicada a la monitorización de la información judicial.

**Acceso a la  
información  
parlamentaria**

Como toda entidad de la Administración pública, el PJ y el TC están obligados a proveer la información que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control, así como cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base para la toma de decisiones administrativas y las actas de reuniones oficiales<sup>42</sup>. El procedimiento para acceder a esta información, los sujetos legitimados para solicitarla, los costos de reproducción, el régimen de sanciones, entre otros aspectos, son los mismos establecidos para toda entidad de la Administración pública y que fueron desarrollados líneas arriba (véase § 2.3).

**5. ORGANIZACIONES PRIVADAS**

En el Perú no sólo las personas jurídicas públicas se encuentran bajo el ámbito de aplicación del TUO, sino también aquellas que se encuentran bajo el régimen privado y que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autori-

<sup>39</sup> STC de 4 de octubre de 2009, recaída en el Expediente N° 03062-2009-PHD/TC, FJ 8.

<sup>40</sup> Arts. 5 y 25 TUO, 8 del Reglamento TUO y 10 de la Resolución Ministerial 200-2010-PCM.

<sup>41</sup> Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, aprobado mediante Resolución Administrativa 095-2004-P-TC, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2005.

<sup>42</sup> Art. 10 TUO.

zación del Estado<sup>43</sup>, al ser consideradas como entidades de la Administración pública (art. 1.8 LPAG). Sin embargo, estas organizaciones privadas están obligadas a proporcionar y publicar en sus PTE, únicamente tres tipos de información: las características de los servicios públicos que prestan, sus tarifas y las funciones administrativas que ejercen (art. 1, Decreto Legislativo 063-2010-PCM). Bajo este criterio, el TC ha precisado a través de su jurisprudencia algunos tipos de empresas privadas que se encuentran en esta categoría: colegios profesionales, AFP, notarios públicos, universidades públicas, universidades privadas, empresas de electricidad, agua potable, transporte y telefonía, entre otras<sup>44</sup>.

Por su parte, los sindicatos, las asociaciones, las fundaciones y las empresas que no prestan servicios públicos ni ejercen función administrativa no están obligados a publicar ningún tipo de información en sus portales ni a contar con uno.

No obstante ello, en el caso de las organizaciones políticas, la normativa especial en la materia obliga a las alianzas, a los movimientos, a los partidos y a las organizaciones locales a publicar su Plan de Gobierno en su respectivo portal institucional y mantenerlo durante todo el período de duración del proceso electoral en el que participan. El incumplimiento de esta obligación acarrea la no admisión de la inscripción de sus candidatos<sup>45</sup>. Asimismo, los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República; representantes al Congreso y al Parlamento Andino; Gobernador, Vicegobernador y Consejeros regionales; Alcalde y Regidores de los Concejos municipales; y cualquier otro que disponga el estatuto de la agrupación, deben presentar a la organización política a la que pertenecen, una Declaración Jurada de Vida, la cual será publicada en su portal institucional.

El Jurado Nacional de Elecciones<sup>46</sup>, con su observatorio Infogob<sup>47</sup> y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)<sup>48</sup>, brindan información detallada de los procesos electorales y de los partidos políticos, como parte de sus funciones.

De acuerdo al artículo 8 TUO, los sujetos privados bajo el ámbito de aplicación de la referida norma, también están obligados a designar, bajo responsabilidad, a un funcionario responsable de entregar información pública. Dicho funcionario está obligado a brindar información sobre las características de los servicios públicos que presta la entidad, sus tarifas y las funciones administrativas que ejerce (art. 1 del Decreto Legislativo 063-2010-PCM) y seguir el mismo procedimien-

**Información que deben publicar los candidatos electorales**

**Acceso a la información pública de sujetos privados**

<sup>43</sup> Art. 9 TUO.

<sup>44</sup> SSTC recaídas en los Expedientes N° 1851-2002-HD, N° 0301-2004-HD, N° 3971-2004-PHD, N° 6759-2008-PHD, N° 390-2007-HD, N° 4339-2008-HD, N° 03156-2009-HD, N° 02945-2011-HD, N° 03619-2005-HD.

<sup>45</sup> Art. 23-A de la Ley 28094/2003, de partidos políticos, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 1 de noviembre de 2013.

<sup>46</sup> Para mayor información se puede consultar: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/default.aspx>; [http://aplicaciones007.jne.gob.pe/sraepublico/wf\\_inicio.aspx](http://aplicaciones007.jne.gob.pe/sraepublico/wf_inicio.aspx); y [http://190.81.186.197/srop\\_publico/inicio.aspx](http://190.81.186.197/srop_publico/inicio.aspx).

<sup>47</sup> Para mayor información acceder a: [www.infogob.com.pe](http://www.infogob.com.pe).

<sup>48</sup> Para mayor información acceder a: [www.web.onpe.gob.pe/partidos-politicos.html](http://www.web.onpe.gob.pe/partidos-politicos.html).

to para una persona jurídica de régimen público, el cual se encuentra desarrollado en el TUO y analizado previamente (véase § 2.3).

Por su parte, al igual que en el caso de publicidad activa, los sindicatos, las asociaciones, las fundaciones y las empresas que no prestan servicios públicos ni ejercen función administrativa, no están obligados a entregar información pública a los particulares.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

**No hay normas ni acciones positivas a favor de los grupos vulnerables**

El Perú no cuenta con una legislación o una política de garantía de transparencia y/o acceso a la información pública específica para los grupos vulnerables como la niñez, las personas con discapacidad, las personas mayores, los indígenas, las minorías lingüísticas, los centros de reclusión, etc. En efecto, estos grupos acceden a la información pública de acuerdo al procedimiento general desarrollado en el TUO y su Reglamento, conforme ha sido desarrollado líneas arriba (véase § 2.3).

## 7. FUENTES DE INTERNET

Portal del Estado Peruano: <http://www.peru.gob.pe>  
Presidencia de la República del Perú: <http://www.presidencia.gob.pe>  
Presidencia del Consejo de Ministros: <http://www.pcm.gob.pe>  
Secretaría de Gestión Pública: <http://sgp.pcm.gob.pe>  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:  
<http://www.minjus.gob.pe>  
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción: <http://can.pcm.gob.pe>  
Congreso de la República del Perú: <http://www.congreso.gob.pe>  
Poder Judicial del Perú: <http://www.pj.gob.pe>  
Tribunal Constitucional Peruano: <http://www.tc.gob.pe>  
Ministerio Público Fiscalía de la Nación: <http://www.mpf.n.gob.pe>  
Contraloría General de la República: <http://www.contraloria.gob.pe>  
Oficina Nacional de Procesos Electorales: <http://www.onpe.gob.pe>  
Jurado Nacional de Elecciones: <http://www.jne.gob.pe>  
Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Diario oficial *El Peruano*: <http://www.elperuano.com.pe>  
Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org>  
Proética: <http://www.proetica.org.pe>  
Acuerdo Nacional: <http://acuerdonacional.pe>

## 14. PORTUGAL \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO: 3.1. Publicidad activa; 3.2. Acceso a la información. 4. JUECES Y TRIBUNALES: 4.1. Publicidad activa; 4.2. Acceso a la información. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1 Partidos políticos y sindicatos; 5.2. Asociaciones y fundaciones; 5.3. Empresas 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

A Constituição da República Portuguesa (CRP) acolhe os princípios da transparência e da cidadania ativa, proclamando como tarefa fundamental do Estado o incentivo da participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (art. 9.2). O direito de acesso à informação acerca da gestão de assuntos públicos, postulado no artigo 48.2 CRP, reveste a natureza de direito fundamental, visando o Governo e demais entidades públicas. Trata-se de um direito especial de informação, sistematicamente inserido na categoria dos direitos de participação política, que pode ser exercido diretamente ou por via dos mecanismos de representação política. Na sua génese encontra-se o direito geral de informar, de se informar e ser informado, sem impedimentos nem discriminações (art. 37.1).

Moldado em torno do direito à informação, acolhe consagração constitucional, no contexto da atividade desenvolvida pelos órgãos de comunicação social, o direito de acesso às fontes de informação, reconhecido aos jornalistas no exercício das suas funções. A proteção da fonte mediante o direito ao sigilo reconhece e serve o interesse público na liberdade de informar, pelo que também é objeto de enquadramento constitucional (art. 38.2 b CRP). Este direito vincula os órgãos políticos, órgãos e serviços da administração e os tribunais,

**Princípios y derechos  
constitucionales**

---

\* *Abreviaturas:* CRP = Constituição da República Portuguesa; LADA = Lei de Acesso aos Documentos Administrativos; União Europeia = UE, CPA = Código de Procedimento Administrativo; CPP = Código de Processo Penal; CADA = Comissão de Acesso a Documentos Administrativos; STA = Supremo Tribunal Administrativo; CNPD = Comissão Nacional de Proteção de Dados; TC = Tribunal Constitucional; PJ = Provedor de Justiça; RAR = Regimento da Assembleia da República.

salvaguardados outros direitos e valores conflitantes, excluindo-se a atividade dos particulares, conforme defendido pela doutrina constitucional<sup>1</sup>.

O direito de acesso aos «arquivos e registos administrativos» consta, desde a revisão constitucional de 1989, como direito fundamental autónomo, de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias (art. 268.2 CRP). Também designado por «princípio da administração aberta», pressupõe a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa, embora independente da existência de um procedimento concreto em curso ou da verificação de um interesse legítimo na pretensão invocada. Distingue-se, neste particular, do direito constitucional dos cidadãos a serem informados sobre o andamento dos processos em que sejam interessados (art. 268.1), dito de outro modo, distinguindo-se o direito a informação procedimental (a exercer pelas partes, pelos lesados ou por «terceiros») e um direito não procedimental.

A estrutura de direito, liberdade e garantia, ou o reconhecimento de natureza análoga para efeitos de determinação do respetivo regime jurídico de proteção, confere ao direito de acesso à informação pública aplicabilidade imediata, vinculando diretamente entidades públicas e privadas.

#### Límites a los derechos reconocidos

Apenas são admissíveis restrições quando constitucionalmente autorizadas, para salvaguarda de outros bens constitucionais. Nestes casos, impõe-se o respeito pela extensão e alcance do conteúdo essencial dos diversos valores envolvidos. A intervenção restritiva está sujeita a reserva de lei, exigindo-se que a mesma seja aprovada pela Assembleia da República ou pelo Governo apenas se munido de autorização parlamentar<sup>2</sup>.

A regra do livre acesso à informação encontra-se limitada por razões de segurança do Estado, de investigação criminal ou da proteção da intimidade das pessoas, as quais resultam expressamente previstas no texto do art. 268. 2 CRP. O quadro legal vigente sobre segredo do Estado<sup>3</sup> ou segredo de justiça<sup>4</sup> deve, portanto, ser edificado em torno dos princípios da excecionalidade, proporcionalidade, necessidade e adequação.

Em termos infraconstitucionais, o recente Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro, prevê restrições determinadas pelo sigilo fiscal (art.17.1), merecendo ainda proteção legal expressa, o segredo comercial, industrial e empresarial<sup>5</sup>. A preservação da intimidade da vida privada convoca

<sup>1</sup> Sobre o alcance e limites do direito de acesso às fontes de informação dos jornalistas, nomeadamente na sua relação com o dever de colaboração com o Provedor de Justiça, vid. parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 38/95.

<sup>2</sup> Vid., sobre o regime jurídico aplicável aos direitos, liberdades e garantias, os artigos 17.º e 19.º da CRP.

<sup>3</sup> Lei orgânica n. 2/2014, de 6 de agosto, alterada pela Lei orgânica n. 1/2015, de 8 de janeiro.

<sup>4</sup> A disciplina do segredo de justiça resulta do Código de Processo Penal, em particular, artigos 86.º a 90.º.

<sup>5</sup> Motivos relacionados com a proteção do segredo comercial ou industrial ou relativos à propriedade literária, artística ou intelectual foram admitidos pelo Tribu-

especiais índices de conflitualidade possível com os direitos de acesso à informação administrativa, sendo discutida a sua prevalência sobre aquele, porquanto corporiza um direito de personalidade, postulado direto do respeito pela dignidade humana, conforme indicia a sua inserção sistemática (art. 26.1 CRP).

Na perspetiva supralegal, o regime jurídico de acesso à informação pública é enquadrado pela legislação da União Europeia, a que se encontra vinculado Portugal na qualidade de Estado-Membro. Impõe-se, com particular relevância, o cumprimento das recomendações do Grupo de Estados conta a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), bem como a conformidade de orientações normativas e práticas implementadas com o disposto na Convenção de Aarhus<sup>6</sup> sobre acesso à informação, participação pública no processo de decisão e acesso à justiça em matérias ambientais. Portugal não integra a *Alianza para el Gobierno Aberto*.

Não existe uma lei genérica sobre transparência ou informação pública, apesar de sucessão mais recente de iniciativas legislativas nesse sentido, até à presente data não concretizadas<sup>7</sup>. Para além de normas dispersas nos diversos domínios da atividade administrativa, os princípios e regras de acesso a documentos administrativos acham-se, em particular, regulados pela Lei 46/2007, de 24 de agosto (Lei de Acesso a Documentos Administrativos), a qual dispõe igualmente sobre a sua reutilização, sendo subsidiariamente aplicável o CPA. Rege-se por legislação especial o acesso à informação sobre matéria ambiental, disciplinado pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, e por legislação própria o acesso a documentos depositados em arquivos históricos, bem como o acesso a documentos notariais e registrais e documentos de identificação civil e criminal.

## 1.2. Instituciones

Não se encontra instituído um organismo institucional nacional de controlo da transparência, sendo de mencionar, embora com competências essencialmente orientadas para o seu escopo principal, o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade independente a funcionar

nal Constitucional como aptos a justificar uma limitação no acesso à informação, por servirem a defesa de outros valores constitucionais dotados de igual dignidade (vid. Acórdão do TC n.º 254/99). Mais recentemente, no acórdão do TC n.º 2/2013, foi considerada inconstitucional disposição legal do Estatuto do Medicamento que limitava o acesso pelos titulares de direitos de propriedade industrial, na fase pré-decisória do procedimento de Autorização de Introdução no Mercado, a determinada informação taxativamente fixada, alegando-se que o direito à tutela jurisdicional efetiva, também constitucionalmente consagrado, justifica um tratamento privilegiado desta categoria de interessados em relação aos demais «terceiros».

<sup>6</sup> Portugal assinou esta Convenção em 1998 e a sua ratificação ocorreu em 2003, através do Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro.

<sup>7</sup> Sobre o sentido da reforma legislativa pretendida veja-se, pelo aprofundado desenvolvimento do tema, o parecer da CADA n.º 38/2012, de 14 de fevereiro de 2012.

**Normativa de la Unión Europea**

**No hay ley general; regulación parcial en Leyes 46/2007 y 19/2006**

**Consejo de Prevención de la Corrupción y Agencia para la Modernización Administrativa**



junto do Tribunal de Contas, criada pela Lei 54/2008, de 4 de setembro. No âmbito da estrutura hierárquica administrativa, a Agência para a Modernização Administrativa é o instituto público responsável por promover e desenvolver a modernização do setor enquadrando-se nos seus eixos de intervenção a promoção de iniciativas como o Governo Aberto ou a Gestão do Conhecimento, vetores que se propõem simplificar a relação da Administração Pública com os cidadãos em prol, também, do reforço da transparência e cidadania ativa.

**Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos**

A Comissão de Acesso a Documentos Administrativos é a entidade administrativa independente criada para zelar pelo cumprimento das disposições legais aplicáveis ao acesso e reutilização de documentos administrativos. Funciona junto da Assembleia da República e tem poderes meramente consultivos. Exerce competências sancionatórias apenas no que toca ao incumprimento das regras de reutilização.

**El Portal de Transparencia Municipal**

Ao nível municipal sobressai a ferramenta informática Portal de Transparência Municipal<sup>8</sup>, através da qual são disponibilizados um conjunto de indicadores relativos à gestão da totalidade dos municípios portugueses, bem como a sua agregação nas entidades intermunicipais, sempre que aplicável. Este instrumento é tutelado pela Direção Geral das Autarquias Locais, remetendo-se para a autonomia local outras iniciativas de reforço da transparência, como sejam a adoção de manuais de boa conduta ou a instalação de comissões de boas práticas, de que é exemplo aquela que funciona junto da Câmara Municipal de Lisboa<sup>9</sup>.

**Funciones del Proveedor de Justicia**

Ao Provedor de Justiça compete a defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pugnando pela justiça e legalidade do exercício dos poderes públicos. Zelar pela transparência e observância do princípio do arquivo aberto constituem objetivos fundacionais da sua existência, aliás, desde os primeiros anos da sua atividade (parte III). Também na qualidade de organismo de natureza pública, foi o PJ visado em alguns processos relacionados com o acesso a documentos.

### 1.3. Políticas

Perante a ausência de consagração formal de um quadro estratégico específico em matéria de disponibilização de informação pública, a promoção da transparência tem sido prosseguida horizontalmente, a coberto do propósito de modernização e simplificação administrativa e aproveitando as novas possibilidades tecnológicas. Trata-se de um objetivo estrutural reconhecido pelos últimos Governos em funções e concretizado de forma mais sólida pela aprovação do Decreto-Lei 135/99, de 22 de abril<sup>10</sup> (Lei de Modernização Adminis-

<sup>8</sup> <https://www.portalmunicipal.pt/home>.

<sup>9</sup> Cujos documentos de criação, organização e recomendações emanadas podem ser consultados em: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/transparencia/boas-praticas>.

<sup>10</sup> Este diploma foi alterado pelos Decretos-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, n.º 72-A/2010, de 18 de junho e, por fim, n.º 73/2004, de 13 de maio.

trativa), ainda em vigor. O objetivo de digitalização dos serviços públicos possibilitou a proliferação de diversos portais temáticos agregadores de informação do setor público (Portal do Cidadão, Portal das Finanças, Portal da Saúde, Portal da Segurança Social, etc.), tendo sido disponibilizada a um nível central a versão beta do Dados.gov<sup>11</sup> (plataforma que permite o acesso a dados em bruto compilados pela Administração Pública, embora pouco difundida entre a sociedade civil). Reitere-se o caráter segmentado, embora com satisfatória robustez em muitos domínios, da concretização do princípio da publicidade ativa.

Os meios de comunicação social são inequívocos impulsionadores da transparência da informação pública, porque principais interessados no acesso às fontes. No seio da sociedade civil releva o trabalho desenvolvido pela associação cívica «Transparência e Integridade», representante nacional da rede global anti-corrupção *Transparency International*, onde Portugal ocupa o 31.º lugar no ranking do índice de perceção da corrupção, por referência ao ano de 2014<sup>12</sup>.

**Iniciativas de la sociedad civil; datos sobre transparencia en Portugal**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

A publicidade ativa surge contemplada em disposições dispersas pelos diferentes domínios de atividade. Em matéria ambiental sobressai o disposto no art. 15 da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (Lei de Bases do Ambiente), a qual estabelece uma presunção de culpa pelo incumprimento de deveres de informação, que onera não só as entidades públicas como as privadas (art. 15.3). Postulando que a informação ambiental deve ser divulgada e disponibilizada ao público de forma acessível, através de aplicações de informação e comunicação que permitam serviços de pesquisa, visualização e distribuição, ali se afirma também a intenção de incentivar a existência de meios que permitam que os dados recolhidos, tanto por entidades públicas como privadas, produtoras ou detentoras de informação relevante, sejam tratados de forma apropriada ao estudo, ao apoio à decisão e à fiscalização ambientais (art. 15.4). Em questões relacionadas com financiamento, merece destaque a Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, a concretizar através de publicação de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças, com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal<sup>13</sup>. Os procedimentos concursais de recrutamento

**Información que debe publicarse: ambiental, recepción de fondos públicos, servidores públicos, información tributaria**

<sup>11</sup> <http://www.dados.gov.pt/pt/inicio/inicio.aspx#sthash.EERln4RV.dpbs>

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>.

<sup>13</sup> São destinatários deste dever, a administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos

de trabalhadores são naturalmente objeto de publicitação, conforme disposto na Lei n.º 46/2014, de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, a qual estipula ainda deveres de publicitação do regulamento interno do órgão ou serviço (art. 75.3) e dos instrumentos de regulamentação coletiva aplicáveis (art. 358). No âmbito da administração tributária, sob a égide do princípio da colaboração com os contribuintes, consagrado no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro, Lei Geral Tributária, na sua atual versão, devem ser eletronicamente publicitados, entre outros, informação pública, regular e sistemática sobre direitos e obrigações; orientações genéricas sobre a interpretação e aplicação das normas tributárias e as informações vinculativas prestadas, nos termos da lei (artigo 68.17). Acresce, desde 2008, a obrigação de disponibilização da versão eletrónica dos códigos e demais legislação tributária atualizada (art. 59.6). De resto, são frequentes os deveres legais de divulgação de informação associados à relação direta dos serviços com os respetivos utilizadores. É o caso, por exemplo, da obrigação que impende sobre as entidades de saúde que integram o serviço nacional de saúde, de publicação dos tempos máximos de resposta garantida para realização de atos médicos<sup>14</sup>.

**Buena práctica: el  
«orçamento cidadão»**

Exemplo de uma boa prática em favor da transparência, embora sem norma habilitadora vinculativa, é o chamado «orçamento cidadão», documento disponibilizado pelo Governo, que resume o Orçamento do Estado nos seus pontos essenciais, designadamente através de quadros e tabelas simplificados, visando facilitar a compreensão pelos eleitores das prioridades e decisões implícitas na política orçamental<sup>15</sup>.

**Proyecto de Ley de  
publicidad activa**

Encontra-se presentemente em discussão parlamentar o Projeto de Lei n.º 809/XII/4.<sup>a</sup>,<sup>16</sup> referente à generalização da publicação de informação e documentação da administração pública independentemente da iniciativa dos particulares<sup>17</sup>. Assente na maximização do recurso a meios digitais para a disseminação de documentos, contempla a criação de um *Portal da Transparência*, agregador de toda a in-

setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

<sup>14</sup> Art. 25.4 e 27.e) da Lei n.º 15/2004, de 21 de março, que consolida a matéria de direitos e deveres do utente dos serviços de saúde.

<sup>15</sup> O orçamento cidadão 2015 encontra-se disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/2621228/20150114-orcamento-cidadao-2015.pdf>.

<sup>16</sup> Apresentado em 6 de março de 2015, e publicado no Diário da Assembleia da República, II série A N.º 90/XII/4 2015.03.06. O texto do projeto de lei e documentos associados podem ser consultados no endereço eletrónico da Assembleia da República: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39113>.

<sup>17</sup> Precederam a discussão deste projeto de lei, apresentado pelo Partido Socialista, outros dois projetos de lei, a saber, n.º 115/XII/1.<sup>a</sup> e 600/XII/3.<sup>a</sup>, os quais não mereceram acolhimento. As iniciativas datam todas da presente legislatura, chegando em uma delas a prever-se a revogação do regime jurídico de acesso aos documentos administrativos, atual pedra angular no acesso à informação pública.

formação relevante, sob influência das recentes reformas ocorridas em Espanha e em Itália, conforme expressamente afirmado na respetiva exposição de motivos. Independentemente do texto final que venha a ser aprovado, antevê-se para breve a formalização do impulso legislativo apto a viabilizar uma alteração do paradigma da gestão pública e sobretudo do regime de acesso à informação pública, atualmente estruturado em função da iniciativa do cidadão e reação da Administração.

O novo CPA incorpora expressamente alguns preceitos respeitantes à utilização de meios eletrónicos ao serviço da transparência, ali se afirmando, no capítulo dedicado aos princípios gerais, que «os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e transparência administrativas e a proximidade com os interessados» (art. 14.1 CPA). A facilidade na obtenção e prestação de informações constitui um dos objetivos da disponibilização dos meios eletrónicos, embora os preceitos de desenvolvimento contidos naquele diploma incidam, maioritariamente, sobre as relações procedimentais (vid. a título de exemplo os artigos 61.1b e 82.).

A Lei da Modernização Administrativa, com vocação generalista, preconiza um princípio de divulgação de informação administrativa, em solução que pode ser vista como a fonte legal primordial de um dever geral de transparência ativa. Ali se consagra, no artigo 47, a obrigação de disponibilização de portais ou sítios na Internet para disseminação de informação básica e de cidadania, incluindo o esclarecimento sobre direitos, obrigações e procedimentos. Também a LADA contempla um dever abstrato de divulgação de informação (art. 10, abrangendo todos os documentos que comportem enquadramento da atividade administrativa (despachos normativos internos, circulares e orientações e descrição de procedimentos). Todavia, com amplitude limitada, a inexistência de um concreto dever de publicidade ativa pode dificultar a censurabilidade real de uma eventual inércia por parte dos órgãos e entidades públicas, apenas verificável no contexto da legislação dispersa e obrigações concretas.

## 2.2. Acceso a la información

Estão sujeitas ao cumprimento do princípio da administração aberta quaisquer entidades no exercício de funções administrativas ou poderes públicos, independentemente da sua natureza. Incluem-se, designadamente, os órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que integrem a Administração Pública ou desenvolvam funções materialmente administrativas, órgãos dos institutos públicos e das associações e fundações públicas, órgãos das empresas públicas, das autarquias locais e suas associações e fundações públicas, bem como, órgãos das empresas regionais, intermunicipais e municipais (art. 4.1 da LADA). A disciplina de acesso aos documentos administrativos vincula ainda entidades que tenham sido criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, desde que financia-

**Obligación de la Administración de uso de medios electrónicos en el nuevo CPA**

**¿Obligaciones implícitas de publicidad activa?**

**Sujetos obligados a informar**

das maioritariamente, geridas, ou controladas, por qualquer uma das entidades acima referidas (art. 4.2).

O Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República correlacionou a classificação de documento administrativo com o exercício de atividades materialmente administrativas, exprimindo-se pela sujeição à LADA de entidades incumbidas primordialmente de outras funções, nomeadamente político-legislativas e jurisdicionais, como sejam o Conselho Superior da Magistratura ou a própria Procuradoria-Geral da República, naturalmente no que toca às atividades materialmente administrativas. Por seu turno, pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) foi afirmado que a classificação como documento administrativo não exige a conexão com uma atividade administrativa, bastando que esteja na posse dos órgãos e entidades abrangidos expressamente pela LADA, ou detido em seu nome.

#### **Objeto de la información**

O âmbito objetivo do princípio define-se em torno do conceito de «documento administrativo», o qual deve ser entendido como qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse de entidades sujeitas ao dever de facultar o acesso. A lei consagra uma noção lata de informação administrativa (conceito nesta sede usado com sentido alternativo ao de «documento administrativo»), consoante reforçado pela interpretação formal que dele tem sido feita pelas entidades competentes.

Não são considerados documentos administrativos no âmbito do regime legal em causa, as notas pessoais, esboços, apontamentos ou outros registos de natureza semelhante, bem como, os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente referentes a reuniões do Conselho de Ministro (art. 3.1a LADA). A circunstância de ter sido objeto de difusão pública não limita a extensão do direito de acesso, muito embora a respetiva utilidade possa ser ponderada na decisão em concreto (sobretudo por confronto com o abuso de direito).

#### **Titulares del derecho de acceso**

Todas as pessoas são titulares do direito de acesso a documentos não nominativos (pressupondo pessoas singulares e coletivas), sem necessidade de enunciar qualquer interesse e ainda que o procedimento não lhes diga respeito (art. 5 da LADA e 17 do CPA). Quanto a documentos nominativos, podem exercer o direito de acesso, os titulares dos dados e terceiros munidos de autorização ou que demonstrem possuir um interesse direto, pessoal e legítimo. Constituem documentos nominativos, nos termos da lei, aqueles que contenham, acerca da pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada, em definição equivalente à noção de «dados pessoais». A cabal compreensão dos conceitos acima mencionados exige a concatenação da LADA com o disposto na Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPD - Lei n.º 67/98, de 26 de outubro) e respetiva definição de dados sensíveis.

#### **Límites**

As limitações ao princípio do livre acesso delimitam-se em função da natureza da informação a que se pretende aceder, da relação do interessado com a mesma ou da fase do procedimento onde esta se encontra. Ao abrigo do artigo 6.1 da LADA é interdito ou sujeito a

autorização o acesso a documentos que contenham informações cuja divulgação possa prejudicar a segurança interna e externa do Estado. O regime jurídico do segredo de Estado tem natureza excecional e temporária, fundando-se em um ato de classificação de documentos, necessariamente fundamentado, da competência primária do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República, do Primeiro-Ministro, dos Vice-Primeiros-Ministros e dos Ministros (art. 3 da Lei Orgânica n. 2/2014, de 6 de agosto). Nos termos do artigo 6.2 LADA excecionam-se do livre acesso os documentos referentes a matérias sobre segredo de justiça, o qual se rege pela legislação própria<sup>18</sup> (vid. II 4.2.).

No que respeita às limitações decorrentes da fase do procedimento, o acesso a documentos preparatórios de uma decisão pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento, ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, entendendo-se que em relação a inquéritos e sindicâncias, o acesso só deva ser livre após o decurso do prazo para eventual procedimento disciplinar.

O acesso por terceiros a documentos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, requer uma autorização escrita da pessoa ou empresa a quem os dados digam respeito, respetivamente, ou da demonstração de um interesse direto, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade.

É esta a disciplina que vigora também para o acesso a documentos administrativos que contenham dados pessoais. A intersecção do princípio da administração aberta com o direito à intimidade da vida privada coloca especiais desafios, agravados, no ordenamento jurídico português, por força da vigência simultânea de dois regimes materiais disciplinadores do acesso a dados pessoais, distintos segundo a natureza pública ou privada da informação pretendida. Em traços gerais, enquanto a Lei da Proteção de Dados Pessoais – e no que respeita aos dados de saúde em particular, a Lei n.º 12/2005, de 20 de janeiro – que regula a informação genética pessoal e informação de saúde – assume uma vocação generalista, visando a proteção de dados pessoais, o acesso a esta categoria de dados, quando incorporados em «documentos administrativos» encontra-se regulado pela LADA, diploma enformado pelo princípio do livre acesso. A tónica oposta dos princípios basilares que sustentam os dois regimes, justifica decisões de sinal contrário ante pedidos sobre idênticos tipos de dados, variando consoante a natureza pública ou privada da entidade que os detém, com a agravante de coexistirem duas entidades administrativas com competência para a respetiva monitorização e pronúncia sobre os regimes em causa, a CNPD e a CADA, as quais têm adotado posições inconciliáveis sobre idênticos pedidos de acesso a dados (vid. III.2.2).

O pedido de acesso encontra-se legalmente sujeito à forma escrita, devendo conter a identificação do requerente, incluindo nome e

**Solicitud de información**

<sup>18</sup> O segredo de justiça vem disciplinado no Código de Processo Penal, em particular no art. 86.º n.º 6 e 7; 87.º, 88.º, 89, n.º 1 e 90.º, 276.º CPP. Este diploma foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, tendo sofrido inúmeras alterações, a última das quais, introduzida pela Lei nº 27/2015, de 14 de abril.

morada, bem como a sua assinatura (art. 13 LADA). Trata-se de uma exigência justificada perante dados associados a restrições de acesso, embora questionável quanto aos demais, sobretudo por obstaculizar à almejada simplificação administrativa. Uma interpretação atual da LADA não pode deixar de considerar o recurso aos pedidos através de correio eletrónico, aliás previstos pela Lei da Modernização Administrativa. A assinatura eletrónica não é, por ora, uma ferramenta que beneficie de ampla difusão entre particulares (embora corrente no seio das entidades decisoras) mantendo-se a necessidade de comprovativo de assinatura relativamente a dados associados a restrições de acesso. Em alguns organismos são disponibilizados formulários pré-definidos, cuja utilização, sendo preferencial, não poderá justificar a recusa de pedidos apresentados em outros formatos.

#### **Forma de la información**

No direito de acesso estão compreendidos a consulta e a reprodução, bem como a obtenção de informação sobre a sua existência e conteúdo. A escolha das vias de acesso possíveis compete exclusivamente ao requerente, incluindo a consulta, a reprodução por fotocópia ou por qualquer outro meio técnico (designadamente visual, sonoro ou eletrónico) ou a emissão de certidão (art. 11.1 LADA). O exercício do acesso a informação não justifica a constituição de direitos não firmados, isto é, não pode servir para o reconhecimento de posições substantivas que não tenham sido constituídas, merecendo especial atenção os pedidos de certidões<sup>19</sup>. Integral transparência pressupõe que seja assegurada a inteligibilidade do documento e fiabilidade do respetivo conteúdo por referência ao teor do registo. Contudo, a Administração não está obrigada a criar ou a adaptar documentos, nem a fornecer extratos, caso isso implique um esforço desproporcionado, sem prejuízo do dever que lhe assiste de procurar concretizar uma comunicação parcial, ante pedidos direcionados a documentos sujeitos a restrições de acesso.

#### **Solicitudes abusivas**

A prevenção de pedidos abusivos merece acolhimento legal no artigo 14 da LADA, não sendo obrigatoriamente atendíveis pedidos repetitivos, sistemáticos ou que contemplem o acesso a um número de documentos excessivo.

#### **Tasas**

Sobre os custos para o requerente, é gratuita a consulta documental. A reprodução ou certidão de documentos administrativos encontra-se sujeita ao pagamento de uma taxa, a fixar pelos organismos competentes, por referência aos encargos gerados pelo serviço prestado e quantitativamente delimitada pelo preço médio praticado no mercado. Supletivamente aplicam-se as taxas previstas para a Administração Central, presentemente plasmadas no despacho n.º 8617/2002, do Ministro das Finanças<sup>20</sup>, as quais variam, para fotocópias em formato A4, entre os 0,02 € e os 0,04 € por fotocópia,

<sup>19</sup> Sobre um caso em que é solicitada a emissão de uma certidão de disciplinas concluídas, sem que o aluno tenha procedido ao pagamento da propina a que estava obrigado, pronunciou-se a CADA, através do Parecer n.º 105/2001, no sentido da obrigatoriedade da emissão da certidão que ateste a situação jurídica do requerente, independente do cumprimento do pagamento das propinas a que estaria obrigado, invocando que o desrespeito pelo direito de acesso configuraria uma restrição abusiva de um direito material e formalmente constitucional.

<sup>20</sup> Publicado no Diário da República, II série, n.º 99, de 29 de abril de 2002.

consoante o número pretendido. A discrepância tantas vezes detetada no valor das taxas praticadas pode indiciar o incumprimento das regras legais aplicáveis e constituir um indesejável obstáculo ao exercício do direito de acesso<sup>21</sup>. No despacho n.º 8617/2002, do Ministro das Finanças está prevista a possibilidade de reprodução em suporte fornecido pelo requerente, mecanismo que poderia superar muitos dos constrangimentos surgidos a propósito do valor de taxas fixadas.

A entidade requerida tem 10 dias para responder, prazo prorrogável até dois meses, caso o volume ou complexidade da informação assim o justifiquem (art. 14. 1 e 4 da LADA). Na hipótese de surgirem dúvidas a entidade administrativa poderá solicitar a intervenção da CADA, devendo ser fundamentada uma recusa de acesso, total ou parcial.

A ausência de resposta, o indeferimento, ou uma decisão limitadora do acesso legitimam uma reação do interessado junto da CADA, através do exercício do direito de queixa. O prazo para elaboração do relatório de apreciação da situação por esta entidade deve ser concluído em 40 dias e enviado a todos os interessados (art. 15.1 e 4). Notificada da decisão, a entidade administrativa visada profere a decisão final no prazo de 10 dias. Os prazos mencionados têm natureza administrativa, pelo que na sua contagem não se incluem sábados, domingos e feriados<sup>22</sup>. Não está prevista qualquer cominação de natureza administrativa para o incumprimento do dever de disponibilização de informação.

Por via da designada *intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões*, nos termos previstos nos artigos 104 e ss do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei nº 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, na atual redação, pode o requerente reagir em sede judicial. A ação pode ser intentada, no tribunal administrativo competente (correspondente à sede da entidade requerida), no prazo de 20 dias a contar da decisão desfavorável ou omissão de pronúncia administrativa, prazo que se interrompe com a apresentação de queixa à CADA. O incumprimento da decisão judicial, sem justificação aceitável, sujeita a Administração à imposição de uma sanção pecuniária compulsória, sem prejuízo da responsabilidade civil, disciplinar e criminal a que possa haver lugar.

A reutilização de documentos para fins distintos daquele para o qual foram produzidos depende da autorização expressa da entidade que os detém. Estão excluídos deste regime os documentos detidos por empresas de radiodifusão, estabelecimentos de ensino e investigação ou organismos que se dediquem à prestação de atividades culturais (artigos 16 e 17 da LADA), sendo que não podem ser objeto de reutilização os documentos elaborados no exercício de uma atividade de gestão privada, documentos cujos direitos de autor ou direitos co-

**Plazos**

**Recursos y sanciones**

**Reutilización**

<sup>21</sup> A CADA tem sido por diversas vezes chamada a pronunciar-se sobre a *ratio* subjacente ao cálculo das taxas ou a práticas administrativas relativas à fixação de taxas, vid., a título de exemplo, pareceres da CADA n.º 35/2006, de 8 de maio e Parecer n.º 29/2006, de 8 de março de 2006.

<sup>22</sup> Aplicam-se à contagem de prazos as regras previstas no art. 87. do CPA.



**Valoración general del acceso a la información pública en Portugal**

nexos pertençam a terceiros ou cuja difusão possa configurar a prática de concorrência desleal. Carece de autorização expressa do titular a reutilização de documentos nominativos.

Apesar das dúvidas suscitada pelas possibilidades da exegese legal, as quais constituem a razão de ser da CADA, pode falar-se, ao contrário da prática emergente da publicidade ativa, de um regime formal solidificado, cujas perturbações essenciais se centram, em regra, na difícil coexistência com o regime legal de proteção de dados pessoais.

### 3. PARLAMENTO

#### 3.1. Publicidad activa

**Principio de publicidad parlamentaria**

A Assembleia da República representa todos os cidadãos portugueses e nessa função primária cabe-lhe concretizar o direito ao esclarecimento sobre os atos do Estado (vid. art. 156.d.f e 162 da CRP). Em particular sobre a atividade parlamentar, o Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto<sup>23</sup> prevê no artigo 110 que as reuniões plenárias e das comissões parlamentares são públicas, salvaguardando, no caso das comissões parlamentares, aquelas que assumam «carácter reservado» ou, no caso das sessões plenárias, de constrangimentos de espaço e segurança (ponto 28 da Resolução da Assembleia da República n.º 64/2014). O recurso a conceitos indeterminados e vagos pressupõe uma valoração discricionária dos fundamentos para quebra da publicidade, apenas invocáveis ante casos concretos. Através da Resolução da Assembleia da República n.º 64/2014, de 10 de julho<sup>24</sup>, foi aprovada a Declaração para Abertura e Transparência Parlamentar. Ali se reconhece a informação parlamentar como um bem público. Logrando a densificação das regras estruturantes já decorrentes do RAR e de outros normativos internos, as orientações consagradas neste documento emprestam uma dimensão política atualizadora ao princípio da abertura e transparência.

**Información parlamentaria que debe publicarse**

Para além da tradicional publicidade dos atos submetidos a publicação formal em Diário da Assembleia da República, em cumprimento no disposto no art. 119.1 da CRP e para efeitos do disposto no art. 112 do RAR, prevê-se a difusão proactiva dos seguintes elementos informativos: agenda parlamentar, programação das sessões, ordem do dia, calendário das reuniões das comissões, bem como todos os relatórios dos trabalhos destas, conteúdos de audições realizadas, transcrições e registos de cada ação ou comissão. As reuniões plenárias são disponibilizadas através da Internet em formato áudio ou vídeo, bem como por escrito, através das transcrições realizadas. Especificamente sobre o processo legislativo, resulta sublinhado o propósito de incentivar o maior envolvimento dos cidadãos, tornando público quanto

<sup>23</sup> Declaração de Retificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro.

<sup>24</sup> Publicada no Diário da Assembleia da República, 1.ª série, n.º 131, de 10 de julho de 2014.

antes os projetos e propostas de lei apresentados. Impõe-se sublinhar a preferência pela votação nominal, por permitir o registo dos votos e a responsabilização dos deputados junto do eleitorado, dado que o respetivo registo integra o acervo de informação a publicitar. A execução orçamental, concursos e contratos realizados pelo Parlamento constituem igualmente objeto de publicitação.

Sobre a vida interna da Assembleia da República, devem ser partilhados, no que toca aos parlamentares, o estatuto remuneratório, os contactos e registo biográfico e registo de interesses, bem como informação sobre os resultados de inquéritos parlamentares relativos a condutas contrárias à ética, conflitos de interesse ou corrupção<sup>25</sup>. O registo de interesses é inscrito em formulário próprio e compreende todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos, bem como, quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses<sup>26</sup>. Trata-se de prática extensível aos membros do Governo.

Quanto aos meios de acesso, encontra-se firmado o acesso multi-canal, abrangendo a imprensa, a escrita, a rádio, a televisão e a internet ou outra tecnologias móveis, sem porém, esquecer a importância do acesso presencial. O conteúdo do portal da Assembleia da República reflete as obrigações de publicidade acima referidas, permitindo o acesso ao Diário da Assembleia da República eletrónico, para além do Canal Parlamento.

É de sublinhar a transmissão em tempo real dos trabalhos parlamentares através do Canal Parlamento, acessível em <http://www.canal.parlamento.pt/>, mas também nas redes públicas e privadas de televisão por cabo e nas redes dos operadores licenciados para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre<sup>27</sup>.

Por fim, ainda no que toca à publicidade ativa, constitui um reflexo da preocupação com a abertura em prol da cidadania ativa, a digitalização da informação histórico-parlamentar, desde o constitucionalismo liberal até à atualidade, a qual pode ser utilizada e reutilizada pelos cidadãos e deputados, nomeadamente através da biblioteca parlamentar.

Em sentido estrito, a publicidade abrange a publicação oficial dos atos emanados no exercício da função legislativa, nomeadamente em Diário da República, conforme imposto pela CRP<sup>28</sup>, mas tam-

**Información sobre los parlamentarios**

**Portal y Canal Parlamentario**

**Digitalización histórica**

<sup>25</sup> Através da página da Assembleia da República é designadamente possível aceder ao registo de faltas dos deputados às sessões planárias.

<sup>26</sup> Nele são declarados, nomeadamente, as atividades comerciais ou empresariais, o exercício de profissão liberal, o desempenho de cargos sociais, ainda que a título gratuito, os apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das atividades respetivas, as entidades a quem sejam prestados serviços remunerados de qualquer natureza bem como as sociedades em cujo capital o titular, por si, pelo cônjuge ou pelos filhos, disponha de capital.

<sup>27</sup> O regime normativo aplicável ao Canal Parlamento e Portal da Assembleia da República consta da Resolução da Assembleia da República n.º 37/2007, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pela Resolução da Assembleia da República n.º 122/2012, de 27 de agosto.

<sup>28</sup> Para além do disposto no texto fundamental, a Lei n.º 74/98, de 11 de novembro com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2005, de 24 de janeiro, Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e Lei n.º 43/2014, de 11

bém no Diário da Assembleia da República, incluindo as resoluções da Assembleia da República sem carácter legislativo. Neste último suporte formal, atualmente a circular apenas em formato digital<sup>29</sup>, incluem-se, designadamente, as deliberações da Assembleia da República, da Comissão Permanente, da Mesa da Assembleia e da Conferência de Líderes.

### 3.2. Acceso a la información

**El acceso a la información parlamentaria: límites**

A amplitude com que é assumido o princípio da publicidade ativa pela Assembleia da República consumirá, em boa parte, a relevância das regras aplicáveis aos pedidos de acesso a informação. Todavia, não deixam os parâmetros legais enformadores daquele regime de ser aplicados quanto ao acesso a documentos não publicitados e não relacionados com a atividade legislativa, sobretudo, no que tange ao conflito de direitos tutelados pela Lei Fundamental e ao inevitável reconhecimento de restrições de acesso, nomeadamente em caso de dados pessoais referentes à intimidade da vida privada dos cidadãos.

## 4. JUECES Y TRIBUNALES

### 4.1. Publicidad activa

**Principio de publicidad judicial**

Corolário do Estado de Direito Democrático, o princípio constitucional da publicidade das audiências, conforme plasmado no art. 206 da CRP, estrutura o exercício da função jurisdicional na sua relação com os cidadãos. Aplicável a todas as jurisdições, admite apenas exceções, «a decidir pelo próprio tribunal, em despacho fundamentado, para salvaguarda da dignidade das pessoas e da moral pública ou para garantir o seu normal funcionamento» (art. 206). No que toca à relação com a comunicação social, interessa concretizar que o acesso público às audiências abrange a assistência, bem como a suscetibilidade de relato, muito embora não seja despidiendia a distinção entre o relato dos factos e a utilização de suportes áudio ou vídeo. Na prática, estes últimos formatos, para além da maior plausibilidade de perturbação da audiência, agravam a probabilidade de conflito com outros interesses e valores constitucionalmente relevantes, como a proteção dos participantes, sobretudo em processos que envolvam a prática de crimes. Não obstante, a restrição à liberdade de imprensa carece de fundamentação.

de julho consagra as normas aplicáveis à Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas a publicar no Diário da República, prevendo no art. 3.º os atos sujeitos a esta forma de publicidade oficial.

<sup>29</sup> O Regime da Edição e Publicação do *Diário da Assembleia da República* foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/2007, de 20 de Agosto, tendo o Novo Regime de Publicação Exclusivamente Eletrónica do Diário da Assembleia da República e Novas Regras para o Uso de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação no Trabalho Parlamentar sido aprovados pela Resolução da Assembleia da República n.º 68/2003, de 7 de Agosto.

A publicidade da audiência, reforçada nas diversas legislações processuais aplicáveis, compreende, para a maioria da doutrina, a publicidade da sentença e respetiva fundamentação. Por outro lado, não obriga à realização de audiência em processos que não prevejam esta fase processual. O próprio Tribunal Constitucional está obrigado ao anúncio das decisões que adota, tarefa que concretiza através do seu endereço eletrónico, sem prejuízo da possibilidade de consulta presencial. Atenta a amplitude da eficácia das decisões do TC, as suas decisões mais importantes, designadamente aquelas às quais seja conferida força obrigatória geral, são publicadas em Diário da República (art. 119.1g)<sup>30</sup>.

Em Portugal, o acervo jurisprudencial dos tribunais superiores, incluindo da jurisdição administrativa, encontra-se agregado em um único sítio eletrónico ([www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Eventuais informações sobre os juízes, incumbidos de administrar a justiça em nome do povo, devem ser difundidas pelo Centro de Estudos Judiciários, durante as fases de ingresso e formação para acesso aos tribunais de primeira instância, pelo Conselho Superior da Magistratura, no que toca à nomeação, colocação, transferência e promoção e pelo Conselho Superior do Ministério Público, em relação aos magistrados do Ministério Público. A imposição legal de deveres de publicidade ativa incide especialmente nas fases de formação e ingresso, impondo a lei a publicação em Diário da República do aviso de abertura de concurso para ingresso nos tribunais de 1.ª instância, bem como a divulgação eletrónica e na sede do Centro de Estudos Judiciários, das listas com os candidatos admitidos e excluídos à formação, bem assim como da lista final de candidatos graduados e excluídos (artigos 10 e 26 da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, alterada pela Lei n.º 45/2013, de 3 de julho). De resto, são objeto de publicitação e divulgação eletrónica, as listas de candidatos admitidos e excluídos aos tribunais superiores, o corpo de magistrados em funções, listas de antiguidade e movimentos judiciais. Quanto às atividades desempenhadas pelos órgãos judiciais máximos, que assumam natureza administrativa (e não jurisdicional), foi considerada a sua sujeição à LADA e, portanto, ao dever de respeito pela liberdade de acesso a documentos emanados da função administrativa<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> São objeto de publicação na I série do Diário da República, entre outras, todas as decisões que declarem a inconstitucionalidade ou ilegalidade de quaisquer normas, ou que verifiquem a existência de inconstitucionalidade por omissão, bem como as que apreciam a constitucionalidade e legalidade das propostas de referendo, remetendo-se para a II série as restantes, salvo as de natureza meramente interlocutória ou simplesmente repetitivas de outras anteriores, cuja publicação é dispensada (art. 3 da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua atual versão - Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional e art. 33 da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril).

<sup>31</sup> A este respeito, vid. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 31.08.2011, ao abrigo do qual se defende que a norma do Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República que faz depender o conhecimento do conteúdo das atas da demonstração de um interesse legítimo deve considerar-se tacitamente revogada pela LADA, aliás, em conformidade com o princípio da hierarquia das fontes normativas ao abrigo do qual o regime de um diploma de natureza regulamentar não se pode sobrepor ao estatuído em diploma de natureza legislativa (art. 112.5 CRP).

**El portal judicial**

**Información judicial que debe publicarse**

**Valoración de la  
publicidad judicial  
activa en Portugal**

A especial natureza da atividade desempenhada pelos juízes, cujas funções de soberania exercidas justificam o reconhecimento constitucional dos princípios de inamovibilidade, vitaliciedade e irresponsabilidade, pode contribuir para justificar o esbatido reflexo do princípio da transparência no que toca à atividade dos tribunais, salvaguardada a função jurisdicional e publicidade das decisões judiciais e da difusão proactiva de informação que possa contender com direitos de terceiros interessados.

**4.2. Acceso a la información****Principio de acceso  
y sus límites**

A garantia da natureza pública dos processos, para além da publicidade das audiências, é reconhecida nos principais tipos de processos<sup>32</sup>, embora com habilitação infraconstitucional e correlacionada com a iniciativa dos interessados. Como acontece nos demais domínios, a tutela do direito à intimidade e da reserva da vida privada e familiar conflitua diretamente com o direito de acesso, tensão, entre outras, disciplinada pelo segredo de justiça, o qual merece reconhecimento constitucional no artigo 20.3 da CRP.

**Normas del Código  
del Proceso Civil**

O Código de Processo Civil estabelece as bases da publicidade nos artigos 167 e 168, dispondo que o direito de acesso ao processo se concretiza através do exame e consulta dos autos ou da obtenção de cópias ou certidões. São titulares do direito de acesso as partes, os mandatários, ou quem nisso revele interesse atendível. As restrições justificam-se sempre que a divulgação do conteúdo possa causar dano à dignidade das pessoas, à intimidade da vida privada e familiar ou à moral pública. Também a ameaça à eficácia da decisão constitui fundamento legítimo para diminuir a amplitude do acesso.

**Normas del Código  
del Proceso Penal**

O processo penal é talqualmente dominado pela natureza pública, expressamente contemplada nos artigos 86.1 e 86.6 do Código de Processo Penal<sup>33</sup>. A definição de uma área protegida pelo segredo de justiça assume caráter excepcional e visa a proteção dos direitos dos sujeitos envolvidos (art. 86.2) ou dos interesses da investigação (art. 86.3). No primeiro caso pode ser requerida pelo arguido, pelo assis-

Conclui-se assim que aqueles são documentos de livre acesso, submetendo o Conselho Superior da Magistratura à LADA. Sobre o mesmo tema, vid. também o parecer da CADA n.º 242/2011.

<sup>32</sup> Exceção para os processos relacionados com menores, nos quais prevalece o caráter reservado, incluindo na averiguação oficiosa da maternidade ou paternidade, no processo tutelar (art. 41 da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, alterada pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro - Lei Tutelar Educativa) ou nos processos de promoção e proteção de menores, no âmbito da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações decorrentes da Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, artigos 88 e 89). A exclusão da publicidade legalmente determinada aplica-se ainda nos processos por crime de tráfico de pessoas ou contra a liberdade e autodeterminação sexual (art. 87.3 CPP), embora não abranja a leitura da sentença.

<sup>33</sup> A disciplina do segredo de justiça sofreu significativas alterações com a reforma do processo penal ocorrida em 2007, na sequência da aprovação da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, sendo considerado como o momento de transição para o paradigma da publicidade do processo penal, ainda hoje em evolução.

tente ou pelo ofendido, carecendo de despacho fundamentado do juiz de instrução, após ouvido o Ministério Público; na segunda hipótese, pode ser determinada pelo Ministério Público, embora sujeita a validação pelo juiz de instrução. A violação do segredo de justiça constitui um ilícito penal, sendo punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias (art. 361 do Código Penal). À semelhança do que ocorre no processo civil, o direito de acesso à informação no contexto de processos-crime supõe uma relação processual com os autos ou a invocação de um interesse (art. 90). Também o acesso pela comunicação social, salvaguardado o segredo de justiça, é cuidadosamente disciplinado, sujeitando a autorização prévia determinadas coberturas, quer em função do meio utilizado (transmissão e registo de imagens), quer em função da fase de investigação em causa (art. 88.). A justificação e disciplina do segredo de justiça tem sido persistentemente sujeita a discussão e crítica.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 5.1. Partidos políticos y sindicatos

A regra democrática constitui uma das vertentes da complexa teia de vetores que caracterizam a liberdade de associação, com particular expressão constitucional no caso dos partidos políticos e das associações sindicais (art. 51.5 e 6 e art. 55 CRP). O princípio da transparência vem expressamente reproduzido no artigo 6, da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, Lei dos Partidos Políticos, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, acarretando o dever de divulgação obrigatória dos estatutos, identidade dos titulares dos órgãos, declarações de princípios e programas e atividades gerais a nível nacional e internacional. No que respeita à verificação da legalidade, destaque-se a função desempenhada pelo Tribunal Constitucional, a quem são obrigatoriamente comunicados os elementos acima descritos, dele dependendo ainda o reconhecimento e o início de atividade dos partidos, condicionado à inscrição no registo ali existente<sup>34</sup>. A decisão de admissão da constituição de um partido, acompanhada dos respetivos estatutos é objeto de publicação no Diário da República (art. 16.1). Merece regulação autónoma a disciplina financeira dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, atualmente resultante da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro<sup>35</sup>. Em geral, as contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais são apreciadas para efeitos de legali-

### Transparência de los partidos

<sup>34</sup> O registo não prejudica a liberdade de criação de um partido e respetiva dispensa de autorização prévia, constituindo mero controlo de legalidade.

<sup>35</sup> Neste domínio merece realce a aprovação da Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, a qual veio reconhecer ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional) e à quinta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais).

dade e regularidade pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, órgão independente que desempenha funções técnicas junto do TC (art. 23.1) e cuja organização e funcionamento resultam do disposto na Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro. Os acórdãos proferidos sobre as contas são publicados na 2.ª série do Diário da República e disponibilizados na página oficial do TC (art. 23.2). A eficácia do controlo pela sociedade civil pode ser prejudicada pela demora na concretização desta avaliação e respetiva publicação<sup>36</sup>. Com efeito, apenas em maio de 2015 foi proferido o acórdão relativo à legalidade e regularidade das contas apresentadas pelos partidos políticos respeitantes ao ano de 2009<sup>37</sup>.

### **Transparencia de los sindicatos**

No caso das associações sindicais não é feita menção constitucional expressa à regra da transparência. O direito à informação e consulta é sobretudo encarado na perspetiva da titularidade pelo próprio sindicato em relação ao empregador (e sujeito a deveres de confidencialidade em relação aos demais trabalhadores quando justificado – artigo 412 do Código do Trabalho), conforme resulta das regras gerais enformadoras da atividade sindical, designadamente, no título III, da Parte Geral do Código do Trabalho<sup>38</sup>, dedicado ao «Direito Coletivo» (artigos 423 e ss). Em outra vertente, é comum a disciplina do direito dos associados à informação na sua relação com as estruturas representativas, embora a mesma dependa do disposto nos estatutos de cada sindicato, elaborados sob a égide do princípio de liberdade de organização e regulamentação interna das associações (art. 55.2 c).

### **No hay regla general de libre acceso a la información de partidos y sindicatos**

Os partidos políticos e os sindicatos ou demais estruturas representantes de trabalhadores ou empregadores são associações de direito privado, pelo que o acesso à informação por estes detidas está, em princípio, subtraída da regra geral do livre acesso.

## **5.2. Asociaciones y fundaciones**

### **Transparencia de las fundaciones**

O regime jurídico das fundações encontra-se hoje consagrado na Lei n.º 24/2012, de 9 de julho (Lei-quadro das Fundações), diploma que consagra um conjunto de obrigações de transparência que vinculam fundações públicas e privadas. O elenco legal inclui, entre outras mais diretamente relacionadas com o controlo de contas, a disponibilização permanente na sua página da Internet da seguinte informação: cópia dos atos de instituição e de reconhecimento da fundação; versão atualizada dos estatutos; cópia do ato de concessão do estatuto de

<sup>36</sup> Em geral, sobre a transparência do financiamento partidário veja-se o acompanhamento dispensado pelo GRECO, em cujo último relatório publicado sobre Portugal, aprovado em sessão plenária realizada no final de março de 2015, se conclui que Portugal tem executado de forma satisfatória a maior parte das recomendações sobre transparência e financiamento dos partidos políticos e criminalização da corrupção.

<sup>37</sup> Vid. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 314/2014, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 97 - 20 de maio de 2015.

<sup>38</sup> Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, com as mais recentes alterações introduzidas pela Lei n.º 28/2015, de 14 de abril.

utilidade pública, quando for o caso; identificação dos instituidores; composição atualizada dos órgãos sociais e data de início e termo do respetivo mandato; identificação, anualizada, do número e natureza do vínculo dos colaboradores da fundação; relatórios de gestão e contas e pareceres do órgão de fiscalização respeitantes aos últimos três anos; relatórios de atividades respeitantes ao mesmo período e relatório anual de auditoria externa, quando obrigatório. No caso de fundações privadas com estatuto de utilidade pública ou de fundações públicas, são agravados os deveres de publicidade ativa, prevendo-se a disponibilização eletrónica permanentemente de uma descrição do património inicial e, quando for caso disso, do património afeto pela administração direta ou indireta do Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, outras pessoas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas, bem como o montante discriminado dos apoios financeiros por estas prestados nos últimos três anos (art. 9). A violação destes deveres é sancionada com a suspensão do acesso a quaisquer apoios financeiros durante o ano económico seguinte àquele em que se verificou o incumprimento e enquanto este durar.

Embora as associações sejam englobadas pelo princípio geral de organização democrática, não decorrem da lei (Código Civil) deveres concretos de transparência, salvaguardada a publicidade devida ao ato constitutivo e respetivos estatutos. Esta é garantida, quer através do método tradicional de publicação em Diário da República, precedido da escritura pública, quer através de publicação eletrónica, ao abrigo do regime da «Associação na Hora», criado pela Lei nº 40/2007, de 24 de agosto. Existem, porém, inúmeras normas especiais relativas aos mais diversos tipos de associações, sobressaindo as obrigações de transparência quando correlacionadas com a concessão de apoios financeiros públicos.

Os documentos detidos pelas associações e fundações estão sujeitos ao princípio do arquivo aberto, na medida em que se tratem de associações ou federações de municípios (art. 4.1.d) da LADA), de associações e fundações de natureza pública, isto é, que exerçam funções ou poderes públicos, ou que sejam maioritariamente financiadas ou geridas por capitais públicos (art. 4.1.g) e 4.2 da LADA).

**Transparencia de las asociaciones**

### 5.3. Empresas

As sociedades comerciais erguem-se em tono do princípio da autonomia privada, sem que todavia possam alhear-se da tutela dos princípios gerais da boa-fé e confiança, bem como da proteção dos interesses de terceiros e do mercado. A imposição legal de deveres de publicidade constitui reflexo dessa proteção e materializa-se, designadamente, através das regras e princípios que estruturam o registo comercial, bem como, do cumprimento de determinadas publicações obrigatórias. No Código de Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei nº 403/86, de 3 de Dezembro, na sua atual versão, é reservado à informática um papel decisivo. Destaque-se a criação de uma base de dados nacional que centraliza a informação das entidades sujeitas

**Transparencia de las empresas**



a registo (art. 78-B). Os dados referentes à situação jurídica de qualquer entidade sujeita a registo comercial constantes da base de dados podem, regra geral, ser comunicados a qualquer pessoa que o solicite (art. 78-F.1). A informação pode ainda ser divulgada para fins de investigação científica ou de estatística desde que expurgados os elementos identificativos das pessoas a que respeita (78-F.4). Os elementos sujeitos a publicitação obrigatória nos termos da lei, devem concretizar-se em sítio na Internet de acesso público, regulado por portaria do Ministro da Justiça, no qual a informação objeto de publicidade possa ser acedida, designadamente por ordem cronológica (art. 167 do Código das Sociedades Comerciais)<sup>39</sup>.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

### Ausencia de un marco legal uniforme

A inexistência de um enquadramento legal vertical do princípio da transparência e acesso a informação pública dissemina a política de promoção do acesso pelos diferentes domínios de atuação pública, tornando-as muitas vezes dependentes da autonomia institucional de cada entidade.

### Información a las personas con discapacidad

O Instituto Nacional para a Reabilitação I.P., atualmente tutelado pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, é a entidade pública a quem compete concretizar a política nacional de prevenção, habilitação, reabilitação e participação das pessoas com deficiência ou incapacidade. O seu sítio na Internet disponibiliza um amplo conjunto de informações, visando a concretização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, incluindo um serviço de atendimento vocacionado para as pessoas com diversos tipos de deficiência (telefónico, presencial e por escrito), bem assim como a possibilidade de vocalização do conteúdo da informação disponibilizada. Este organismo público desempenha funções como Centro Nacional de Contacto da Rede Europeia de Desenho para Todos e Acessibilidade Eletrónica, desígnios políticos assumidos e prosseguidos, no âmbito da Agenda Portugal Digital<sup>40</sup>. Nesta matéria, por referência a 2013, um Estudo Europeu encomendado pela Comissão Europeia sobre acessibilidade Web mostra que Portugal está na média da UE27.

### Información a las personas privadas de libertad

O Código da Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, desenvolve o desiderato constitucional que reconhece aos reclusos o direito ao exercício dos direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais, que não sejam incompatíveis com o sentido da sentença condenatória. Sob a égide de acesso à informação, naturalmente que os reclusos têm direito a conhecer os seus direitos e deveres, bem como normas em vigor, assim como a aceder ao seu processo individual e situação processual (art. 7.1.a, j e l). Diretamente relacionado com os desíg-

<sup>39</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 02 de Setembro, na versão mais recente introduzida pelo Decreto-Lei n.º 26/2015, de 06/02.

<sup>40</sup> Aprovada pela Recomendação do Conselho de Ministros n.º 112/2012 de 31 de dezembro.

nios de cidadania, o «direito à informação» previsto no artigo 74, visa assegurar aos reclusos a possibilidade de se manterem informados sobre os acontecimentos públicos relevantes, nomeadamente através do acesso a jornais, revistas, rádio e televisão. O acesso à internet encontra-se interdito.

Parece justo referir que os sucessivos planos de integração de imigrantes delineados pelo Estado português têm sido alicerçados na divulgação, junto destes, dos mais diversos tipos de informação (v.g. regularização da permanência, cidadania e participação cívica, saúde, educação, consumo, entre outros). Neste domínio importa salientar o papel decisivo desempenhado pelo Alto-Comissariado para as Migrações, assim como pelas estruturas de apoio criadas para o efeito (Centro Nacionais de Apoio ao Imigrante), os quais, em parceria com diversas entidades públicas com competências nesta matéria, têm procurado assegurar a concretização de tal objetivo.

**Información a  
inmigrantes**

## 7. FUENTES DE INTERNET

Alto Comissariado para as Migrações:

[www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt)

Agência para a Modernização Administrativa:

[www.ama.pt](http://www.ama.pt)

Assembleia da República:

[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)

Autoridade Tributária e Aduaneira:

[www.portaldasfinancas.gov.pt](http://www.portaldasfinancas.gov.pt)

Bases Jurídico Documentais:

[www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Conselho de Prevenção da Corrupção:

[www.cpc.tcontas.pt/index.html](http://www.cpc.tcontas.pt/index.html)

Conselho Superior da Magistratura:

[www.csm.org.pt](http://www.csm.org.pt)

Conselho Superior do Ministério Público:

[www.csmp.pgr.pt](http://www.csmp.pgr.pt)

Centro de Estudos Judiciários:

[www.cej.mj.pt](http://www.cej.mj.pt)

Comissão de Acesso a Documentos Administrativos:

[www.cada.pt/](http://www.cada.pt/)

Comissão Nacional de Proteção de Dados:

[www.cnpd.pt/](http://www.cnpd.pt/)

Diário da República Eletrónico:

<https://dre.pt/>

Governo de Portugal:

[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) - Conselho da Europa:

[www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)

Gabinete de Documentação e Direito Comparado:

[www.gddc.pt](http://www.gddc.pt)

Instituto Nacional para a Reabilitação I.P.:

[www.inr.pt](http://www.inr.pt).

Transparência e Integridade, associação cívica:

[www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt)

Tribunal Constitucional:

[www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)

Provedor de Justiça

[www.provedor-jus.pt/](http://www.provedor-jus.pt/)

Portal da Transparência Municipal:

[www.portalautarquico.pt/pt-PT/servicos-ao-publico/portal-de-transparencia-municipal/](http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/servicos-ao-publico/portal-de-transparencia-municipal/).

## 15. PUERTO RICO\*

1. INTRODUCCIÓN; 1.1 Marco jurídico general; 1.2 Instituciones; 1.3 Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1 Ámbitos; 2.2 Publicidad activa; 2.3 Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. GRUPOS VULNERABLES. 6. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (CPR), en su artículo 2, Carta de Derechos, reconoce los derechos de libertad de expresión, de sufragio universal y de reparación de agravios por el Gobierno. Aunque la CPR no recoge explícitamente el derecho a la información pública, éste se ha reconocido mediante construcción jurídica desprendida de los derechos mencionados y de la legislación vigente al momento de la decisión a discutirse a continuación. El art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico de 1933 (CEC) ya establecía<sup>1</sup>, previo a la importante decisión del Tribunal Supremo (TS) en *Soto v. Secretario de Justicia*<sup>2</sup> que «todo ciudadano de Puerto Rico tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto contrario por ley»<sup>3</sup>. Y es que, además de las disposiciones del

**Reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la información pública por la jurisprudencia**

\* *Abreviaturas:* CEC = Código de Enjuiciamiento Civil; CIPP = Centro de Investigación y Política Pública; CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; CGDPR = Centro de Gobernanza Pública y Corporativa; DCR = Departamento Corrección y Rehabilitación; DPR = Decisiones de Puerto Rico; FEI = Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente; FOIA = Freedom of Information Act; IE = Instituto de Estadísticas de Puerto Rico; LADP = Ley de Administración de Documentos Públicos; LFAR = Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio; LPAU = Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme; LPRA = Leyes de Puerto Rico Anotadas; OAT = Oficina de Administración de Tribunales; OCPR = Oficina del Contralor de Puerto Rico; OEG = Oficina de Ética Gubernamental; OGP = Oficina de Gerencia y Presupuesto; OIG = Oficina del Inspector General; ONG = Organización No Gubernamental; OPC = Oficina de la Procuradora del Ciudadano; PPN = Procuraduría de Pequeños Negocios; PR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; TS = Tribunal Supremo de Puerto Rico.

<sup>1</sup> 32 LPRA, §1781.

<sup>2</sup> *Pedro Juan Soto y otros v. Miguel Giménez Muñoz, Secretario de Justicia*, 112 DPR 477 (1982).

<sup>3</sup> De hecho, el subsiguiente artículo le ordena al funcionario a entregar y facilitar copia certificada de cualquier documento bajo su poder, el cual podrá ser admitido en evidencia como el documento original.

CEC, otras legislaciones dispersas y no profundas, añadían al reconocimiento de la existencia del derecho a la información pública pero no de una manera contundente. No es hasta el 1982, que se reconoce mediante decisión del TS el rango constitucional de carácter fundamental del derecho a la información pública basado en que el conocimiento de la gestión pública permitirá al ciudadano expresarse por medio del voto, u otra forma, su insatisfacción con las personas, reglas y procesos que le gobiernan. En su opinión, el TS concluyó que «ante la hermética resistencia del Estado a viabilizar el derecho de acceso a información, corresponde a los tribunales franquear el camino tomando en consideración, por supuesto, los intereses públicos y privados envueltos en la situación, y adoptando todas las medidas necesarias para conseguir los fines legítimos que perseguía la legislación invocada por el Estado». Entendió el tribunal la necesidad de «legislar jurisprudencialmente» ante la falta de reconocimiento de éste derecho, como un derecho implícito en la dinámica de la libertad de expresión, reparación de agravios o derecho al voto, con el objetivo de asegurar una ciudadanía informada para el pleno ejercicio de estos derechos, siendo vital para una sociedad que quiere disuadir la corrupción y mantener a sus funcionarios sujetos al escrutinio público. Las «medidas necesarias» de las que habla el TS también fueron adoptadas, como salvaguardas a otros derechos individuales y prerrogativas del Estado.

A nivel federal estadounidense<sup>4</sup>, la legislación reconoce el derecho ciudadano a todo tipo de información gubernamental, salvo algunas excepciones, así como algunos parámetros de publicidad activa. La *Freedom of Information Act* (FOIA)<sup>5</sup>, que puede invocar cualquier persona, ciudadana o no, ante cualquier agencia federal estadounidense, requiere a estas mantener un formulario «FOIA» de la cual la Oficina de Política de Información del Departamento de Justicia federal supervisa su cumplimiento.

Bajo FOIA, se presume toda información pública como descubrible excepto aquellas; clasificadas como de Seguridad Nacional; reglas internas de las dependencias y protegidas por privilegios legales como abogado-cliente, proceso deliberativo o comunicaciones presidenciales; aquella información prohibida su divulgación por alguna ley; secretos o información comercial o financiera; aquella que invada privacidad personal, información geológica sobre pozos; información asociada a la fiscalización de instituciones financieras; e información compilada para fines de entidades de orden público sí; interfiere en los procesos, priva el derecho a enjuiciamiento justo, invade injustificadamente la privacidad personal, revela entidad de fuente confidencial, divulga técnicas de investigación y operación de las fuerzas de orden público, y puede poner en peligro la vida o seguridad de cualquier persona.

La «Freedom of Information Act», norma básica para las agencias federales

Límites al derecho en la FOIA

<sup>4</sup> En la relación política que mantiene el Estado Libre Asociado de Puerto Rico con los Estados Unidos de América, ésta última mantiene jurisdicción, y por lo tanto, presencia gubernamental en algunos aspectos de la vida del puertorriqueño. Por esto la aplicación de FOIA para los ciudadanos puertorriqueños en cuanto a dichas agencias.

<sup>5</sup> Promulgada el 5 de julio de 1967, en reacción al caso *US v. Nixon*, 418 US 683 (1974), resaltada ante el escándalo de espionaje político partidista *Watergate*.

## 1.2. Instituciones

Ante la falta de un estatuto claro y definido que responsabilice a una entidad o funcionario específico a la supervisión del cumplimiento o apego a la doctrina sobre el derecho de información, PR cuenta con varios organismos gubernamentales encargados, de alguna manera incidental, de velar por dicho derecho y la transparencia en el ámbito gubernamental. Principalmente, en la supervisión y fiscalización de las entidades gubernamentales y adscritas al poder legislativo podemos mencionar a la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) en la parte fiscal,<sup>6</sup> y a la Oficina de la Procuradora del Ciudadano (OPC), en cuanto al cumplimiento legal y reglamentario a los estatutos aprobados. La OCPR,<sup>7</sup> de rango constitucional, fiscaliza el uso de fondos públicos para fines públicos mediante la investigación y la preparación de informes sobre las cuentas, desembolsos e ingresos de las agencias y la publicación de los mismos. La Oficina de Ética Gubernamental (OEG)<sup>8</sup> fiscaliza la conducta de los servidores públicos mediante el requerimiento de radicación de informes económicos periódicos y penaliza mediante multas a todos aquellos que transgredan la normativa ética que integra los valores en el servicio público. La Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (FEI)<sup>9</sup> asigna, como dice su nombre, fiscales especiales independientes para la investigación, y procesamiento penal de funcionarios ante la premisa de que el gobierno no debe investigarse a sí mismo pues pueden ser los funcionarios investigadores susceptibles a influencias indebidas por otros funcionarios en el descargo de su responsabilidad. El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IE)<sup>10</sup> se crea con el propósito de promover el acceso público y la entrega rápida de los datos, estadísticas e informes basados en información que generen las agencias gubernamentales. Aunque la Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico (OIG)<sup>11</sup> tuvo el encargo de establecer un plan de estudios, evaluaciones y auditorías preventivas a organismos gubernamentales con el fin de erradicar la redundancia, la burocracia, el uso indebido de los recursos y optimizar el uso de los mismos, así como establecer altos niveles de transparencia, la misma fue desarticulada y absorbida mediante ley enmendatoria y derogatoria<sup>12</sup>, aunque con mucho menos poderes, por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP)<sup>13</sup>. La OPC<sup>14</sup> por su parte, en cuanto al tema de la informa-

**Inexistencia de un órgano único de control; órganos con competencias en materia de transparencia**

<sup>6</sup> Debemos destacar que la OCPR en su contribución a la transparencia gubernamental mantiene disponible para el examen del público los siguientes registros o archivos; Registro de Contratos Gubernamentales (aquí se refieren todos los contratos de todas las entidades gubernamentales); el Registro de Privatizaciones (sobre contratos de privatización de operaciones públicas); y el Archivo de Informes de Auditoría (a las entidades públicas con sus hallazgos).

<sup>7</sup> Creada mediante la Ley 9/1952.

<sup>8</sup> Habilitada mediante la Ley 1/2012, aunque creada en el año 1985.

<sup>9</sup> Creada mediante la Ley 2/1988.

<sup>10</sup> Creado mediante la Ley 209/2003.

<sup>11</sup> Creada mediante la Ley 42/2010.

<sup>12</sup> Ley 62/2013.

<sup>13</sup> Ley 147/1980.

<sup>14</sup> Creada mediante la Ley 134/1977.

ción pública, se encarga de velar por el cumplimiento legal y reglamentario de las agencias de la Rama Ejecutiva sobre la legislación mencionada y relacionada. Otros organismos de la Legislatura que también trastocan el tema los son la Comisión de Derechos Civiles<sup>15</sup>, y la Comisión Permanente de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social del Senado de Puerto Rico.

### 1.3. Políticas

#### Promesas incumplidas

Ante los típicos arrestos de funcionarios de las diferentes Administraciones gubernamentales, los partidos políticos puertorriqueños mantienen en sus ofrecimientos de programa de gobierno, planes para atacar la corrupción y abrir las operaciones del gobierno en miras a hacerlo más transparente. La Administración actual no ha sido la excepción, prometiendo legislación que habilite mayor apertura al público para que realice su fiscalización. Sin embargo, y aunque siempre se presentan iniciativas y proyectos, luego de que toman posesión administrativa del gobierno no utilizan su poder político para avanzar sus propias promesas, pues ello representaría el abrir la puerta para la fiscalización de sus propios actos. Se pensaría que después de la decisión de Soto v. Secretario la legislación sobre el tema fluiría. Sin embargo, ello no ha resultado así, a pesar de varios intentos bona fide que incluye la radicación de proyectos en el presente cuatrienio<sup>16</sup>. Esta situación ha resultado en que analistas sobre el tema concluyan que aunque en Puerto Rico existe el derecho a la información, la legislación relacionada a la búsqueda de transparencia y rendición de cuentas sea una dispersa que deja mucho que desear. Estatutos como la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales<sup>17</sup>, la Ley de Gobierno Electrónico<sup>18</sup>, la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme (LPAU)<sup>19</sup> y el Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva<sup>20</sup> se quedan trunco ante la necesidad de hacer efectiva la solicitud de información pública de un ciudadano. Por ello, continúan llegando casos de esta índole no sólo al tribunal de primera instancia, sino hasta nuestro más alto foro<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Creada mediante la Ley 102/1965.

<sup>16</sup> Proyectos como; el P. de la C. 1622 que le reconoce mayores facultades al IE para compeler a las entidades gubernamentales a que provean la información requerida por esta; el P. de la C. 2271 encaminado a robustecer el derecho ciudadano a la información pública, particularmente en su ámbito electrónico; el P. de la C. 2314 que crea una Comisión para auditar y transparentar los procesos de endeudamiento de las instituciones de PR; el P. de la C. 2370 que establece salvaguardas y garantías para acceder información pública en poder del Estado; y el P. del S. 1107 que crea la Ley de Transparencia Administrativa de 2014. De todos estos proyectos, al momento de este escrito, sólo el último ha tenido un progreso significativo en el proceso legislativo para su posible aprobación por el Gobernador.

<sup>17</sup> Ley 236/2010.

<sup>18</sup> Ley 151/2004.

<sup>19</sup> Ley 170/1988.

<sup>20</sup> Reglamento Núm. 4284 de 1990.

<sup>21</sup> Véase *Vidal v. Marrero*, 20 DPR 264 (1914); *Prensa Insular v. Cordero*, 67 DPR 89 (1947); *Sierra v. Tribunal*, 81 DPR 554 (1959); *Pueblo v. Millán Hernández*, 110 DPR 171 (1980); *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 DPR 153 (1986);

Esta situación refleja el sitio número 33 que se encuentra PR en la organización Transparencia Internacional sobre percepción de corrupción gubernamental con un índice de 5,8 para el año 2010. Ello a pesar de lo anterior y de entidades<sup>22</sup> y legislación<sup>23</sup> que protege a los denunciantes de actos de corrupción<sup>24</sup> y de actos contra los fondos y propiedad pública<sup>25</sup>.

Las organizaciones no gubernamentales, ante la falta de voluntad de avanzar el desarrollo del derecho a la información por parte del Gobierno, han tomado el liderazgo en diseñar herramientas para que ello se logre, ayudando además a implementar e inculcar en el ciudadano común, una cultura de exigencia de acceso a la información. Particular impulso le ha dado la plataforma electrónica, incluyendo la autopromoción de las mismas en las redes sociales. La sociedad puertorriqueña se mueve a recibir sus informaciones noticiosas, sociales de farándulas, entre otras, por plataformas electrónicas ya que la mayoría poseen móviles con capacidades de navegar la red. El Centro de Investigación y Política Pública (CIPP), por ejemplo, inauguró el año pasado una página digital centralizada (ABRE Puerto Rico), en la cual cualquier ciudadano podrá buscar y analizar la mayoría de los datos regularmente publicados por el gobierno puertorriqueño. A través de la página también podrán utilizar la plataforma creada para solicitar información directamente al gobierno y participar en sondeos donde se le hagan peticiones de información gubernamental ocultada o denegada. Con dicha información ABRE producirá programación como gráficas informativas, mapas interactivos, videos y otros recursos de más fácil consumo que la data en crudo brindada por las agencias gubernamentales. Espacios Abiertos es otra iniciativa de varias organizaciones no gubernamentales<sup>26</sup> en la que se enfocan en tres áreas programáticas para desarrollar la capacidad cívica sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, las instituciones y los derechos. Las tres áreas de interés actual son; seguridad económica, acceso a la justicia y transparencia. En esta última, han abierto un espacio en su página en la web que explica el derecho a la información pública de una forma entendible para la ciudadanía lega en el tema. Otra entidad, el Centro de Gobernanza Pública y Política (CGPP), nacida bajo la Universidad del Turabo, se dedica, con el apoyo de profesionales y catedráticos, a la investigación, educación y prestación de servicios en miras a contribuir a mejorar la gobernanza, la formulación de las políticas y la toma de decisiones a nivel

**Datos sobre  
transparencia en  
Puerto Rico**

**Iniciativas de la  
sociedad civil**

*Lopez Vives v. Policía*, 118 DPR 219 (1987); *Angueira v. Junta de Libertad Bajo Palabra*, 150 DPR 10 (2000); *Ortiz Rivera v. Bauermeister*, 152 DPR 161 (2000); *Nieves Falcón v. Junta de Libertad Bajo Palabra*, 2003 TSPR 129; y *HMCA v. Contralor*, 133 DPR 945 (1993); entre otros.

<sup>22</sup> OEG a través de los arts. 2.4 y 5.8 de su Ley habilitadora y a través del Departamento de Justicia.

<sup>23</sup> Ley 115/1991, de Represalias Contra Empleados por Ofrecer Testimonio y Causa de Acción.

<sup>24</sup> Ley 426/2000.

<sup>25</sup> Ley 14/2001.

<sup>26</sup> Entre las ONG's colaboradoras de esta iniciativa se listan; el Centro para una Nueva Economía, la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico, la *American Civil Liberties Union* y el Centro de Periodismo Investigativo.



público y corporativo y fomentar el desarrollo de una cultura de buen gobierno que permita potenciar el desarrollo sostenible y la competitividad económica de PR. Su mayor contribución, hasta ahora, ha sido la presentación del estudio «El Estado de la Situación Jurídica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Gobierno de Puerto Rico» publicado en el año 2013 y su subsecuente propuesta de legislación en el 2015; «Ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en la gestión pública en Puerto Rico», que lidia sobre las fallas en los mecanismos jurídicos formales de transparencia y rendición de cuentas integrados y coherentes. Lamentablemente, este proyecto no ha sido presentado por ningún legislador al día de hoy. Por otra parte, en cuanto al monitoreo de partidos políticos y temas relevantes encontramos a Tribuna Puerto Rico, otra plataforma electrónica donde se plasma el quehacer diario de los partidos políticos y noticias relacionadas las cuales son comentadas y analizadas por varias personas reconocidas en el mundo político de PR.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Concepto de información pública; límites

Como mencionáramos (§ 1.1), existe un derecho general a la información pública derivado de la CPR, el CEC y su jurisprudencia interpretativa, particularmente *Soto v. Secretario*, la cual también estableció las circunstancias cuando el Estado puede reclamar la naturaleza secreta de la información y denegar la solicitud de divulgación. Estas circunstancias son similares a aquellas expresadas bajo FOIA. A saber; cuando una ley así lo declara; cuando el documento es protegido por uno de los privilegios evidenciarios<sup>27</sup>; y cuando revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros. La obligación de revelar se circunscribe a la definición de documento público estipulado por la Ley de Administración de Documentos Públicos (LADP)<sup>28</sup> que lo define como «todo documento que se origine, conserve, o reciba en cualquier dependencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que de conformidad a lo dispuesto en la sección 1002 de este título se haga conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal».

#### Trabas al acceso a la información

Sin embargo, las trabas al acceso a la información se desarrollan en dos razones principales, la falta de un estatuto que regule definitivamente el acceso a la información pública e instrumente efectivamente el proceso para hacerlo y el aumento en la legislación que

<sup>27</sup> Los privilegios a los que se refiere son aquellos reconocidos por las Reglas de Evidencia de Puerto Rico (Ley 46/2009) tales como; relación cliente-abogado; relación contador-cliente; relación médico-paciente; relación consejero-víctima de delito; relación psicoterapeuta-paciente; privilegio de los cónyuges; relación religioso-creyente; voto político; secretos de negocios; privilegios de la persona acusada y el derecho a no auto incriminarse; procesos de métodos alternos para la resolución de conflictos, privilegio sobre información oficial; e identidad del informante.

<sup>28</sup> Ley 5/1955.

cataloga información pública como confidencial. Sobre este último, el IE realizó en el año 2009 un estudio donde identificó, para dicho momento, al menos 130 legislaciones donde se restringía el acceso a algún tipo de información oficial alegando confidencialidad<sup>29</sup>. Este estudio concluye que «la gran mayoría de las disposiciones sobre confidencialidad han sido estatuidas de manera particularmente vaga y general, sin dar guías específicas a las entidades gubernamentales sobre, por ejemplo, cómo aplicar las mismas, qué limitaciones deben respetar, cuál es el marco de cobertura de las mismas, y quién puede tener acceso a la información protegida, siendo partícipe en el ámbito de la confidencialidad»<sup>30</sup>.

## 2.2. Publicidad activa

Otra razón por la que se reclama la aprobación de una legislación que recoja y amplíe el derecho a la información pública es la falta de exigencia de publicidad activa generalizada en el Derecho puertorriqueño. Salvo algunas excepciones, el derecho a la información más bien se exige por los interesados, y no hay una obligación gubernamental a divulgar su operación a través de informes publicados. Una de las excepciones más importante es aquella establecida en la LPAU. Aunque al aprobarse la LPAU, a pesar de ser un estatuto sobre los procesos regulativos, adjudicativos e investigativos, el legislador no aprovechó para desarrollar e implementar un proceso claro que afianzase legislativamente el derecho a información pública, sí incluyó elementos de publicidad activa sobre las acciones de las agencias administrativas en términos de planes de reglamentación futura, las decisiones en los casos ante su consideración y la interpretación de las leyes bajo su administración.

Curiosamente, mediante la aprobación de la Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria (LFAR)<sup>31</sup>, en virtud de los buenos oficios de la OPC de fiscalizar este deber gubernamental de las agencias, se crea e incorpora a dicha oficina la Procuraduría de Pequeños Negocios (PPN) la cual a su vez establece un procedimiento paralelo al de la LPAU de recogido de comentarios sobre reglamentación propuesta pero para aquellos que afecten los comerciantes con 15 empleados o menos de su plantilla laboral<sup>32</sup>. El fallar las agencias en procurar el aval de la PPN en la reglamentación promulgada que afecte a los pequeños negocios, las expone a que su reglamentación aprobada sea retada e impugnada en los tribunales e invalidada por componentes de la industria afectada por la reglamentación. A igual exposición se enfrentan las agencias si no siguen el proceso de participación ciudadana y publicación de intención y

**Mínimas obligaciones de publicidad activa; la LPAU**

**Logros de la Procuraduría de Pequeños Negocios**

<sup>29</sup> INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO, *Acceso, divulgación y confidencialidad de la información del gobierno*, 30 de junio de 2009.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>31</sup> Ley 454/2000.

<sup>32</sup> El gobierno de PR reconoce a los pequeños negocios como «la espina dorsal de la economía puertorriqueña», y por lo cual, merecedora de legislación proteccionista especial.

fundamentos a través de la LPAU, previo a la implementación de cualquier reglamento<sup>33</sup>.

### 2.3. Acceso a la información

#### Legitimación, carga de la prueba y costo

El ejercicio del derecho de información pública puede ser ejercido por cualquier persona. Es el deber del Estado, quien tendrá la carga de probar la razón de exclusión de alguna información requerida. La legislación citada provee para que los costos de la entrega de la información solicitada sean a un costo módico en consideración a los gastos incurridos por la entidad gubernamental.

#### Recursos y sanciones

En caso de la negatoria de algún funcionario, el solicitante puede, a través de las cortes, solicitar la vindicación de su derecho a la información a través de un proceso legal normal de demanda o de un *mandamus*, procedimiento especial en el cual se ventila la responsabilidad estatutaria de un funcionario público ante la alegada denegatoria de cumplir con su deber. Según la doctrina establecida y discutida anteriormente, aplicarán un escrutinio estricto en cuanto a la negativa del Estado en proveer alguna información solicitada.

#### Valoración del cumplimiento del derecho

El consenso de los críticos y analistas del derecho de información del país, incluyendo la OPC, que ha sido testigo y víctima, es que la legislación aprobada y vigente al día de hoy «no contienen definiciones operacionales claras ni los elementos que aseguren su cumplimiento y obligatoriedad, entre otros aspectos importantes. Respecto al principio fundamental de hacer disponible a la ciudadanía toda la información sobre la gestión gubernamental de una manera sencilla y expedita, no tenemos delineados los procedimientos que garanticen el acceso a la información pública»<sup>34</sup>. Por ello, muchas de las peticiones ciudadanas de información pública terminan en los tribunales, en términos generales, porque no existe una cultura de exigencia de tal derecho. Ni en la ciudadanía, y peor aún, ni en los funcionarios públicos llamados a incorporarla.

## 3. PARLAMENTO

#### Administración de Documentos de las Cámaras

Las cámaras parlamentarias de PR establecen su propia reglamentación en cuanto a la información pública disponible para revisión ciudadana. Similares en sus disposiciones: el Reglamento para Establecer el Programa de Administración de Documentos Públicos del Senado de Puerto Rico<sup>35</sup> y el Reglamento del Programa de Administración de Documen-

<sup>33</sup> La LPAU dispone para la ignorancia de dichas disposiciones para reglamentos aprobados y en respuesta a una situación de emergencia declarada por el Gobernador. También, el poder ciudadano y de la PPN se reducen en cuanto a situaciones relacionadas a la salud, el ambiente y la seguridad pública.

<sup>34</sup> Comentarios de la Dra. Eneida Torres de Durand del CGPC, durante el «Simposio sobre el Estado de Situación de la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Responsabilidad Fiscal en Puerto Rico», 12 de abril de 2015.

<sup>35</sup> Reglamento Núm. 13 del 15 de julio de 1988.

tos Públicos de la Cámara de Representantes<sup>36</sup> establecen, entre otras cosas, un Administrador de Documentos, el cual dirige el Programa adscrito a la Secretaría de la Cámara o el Senado. Este es responsable de preparar todo el material informativo que deba ser incluido en la publicación del Diario de Sesiones de acuerdo al ordenamiento jurídico. El Administrador de Documentos, además, tiene la responsabilidad de planificar, controlar, dirigir, organizar y supervisar todas las actividades gerenciales relacionadas con la creación, uso, conservación y disposición de los documentos. Entre las áreas bajo su responsabilidad están la Biblioteca Legislativa y el Archivo Inactivo Central. El director del Archivo Inactivo Central es el responsable, entre otras cosas, de expedir y certificar copias de los documentos confiados a su custodia y de usar y custodiar el sello oficial del cuerpo. La Oficina de Administración de Documentos le brinda a las agencias del Gobierno, estudiantes y al público, los servicios de búsqueda y reproducción simple de documentos, libre de costo. A las agencias privadas se cobra un cargo nominal.

Entre ambos reglamentos existe, para efecto del acceso de los documentos al público en general, una diferencia. En el reglamento de la Cámara de Representantes los documentos se dividen en dos grupos: a) Documentos de naturaleza legislativa: expedientes legislativos; diarios de sesiones; informes de comisiones; transcripciones de vistas públicas, si las hubiese; memoriales explicativos; ponencias; grabaciones de sesión; grabaciones de vistas públicas y cualquier otro tipo de material legislativo; y b) Documentos de naturaleza fiscal; pagos, facturas, contratos, nóminas, subastas, expedientes, comprobantes, servicios, garantías y cualquier otro documento que no tuviera categoría de documento legislativo. El Reglamento del Programa de la Cámara dispone para el acceso inmediato a los documentos que conforman el trámite legislativo de la Cámara. Para el acceso a los documentos de naturaleza fiscal, su reproducción está sujeta a las disponibilidades de recursos humanos y técnicos.

En cuanto a la información de proyectos de ley y el trámite correspondiente, la Oficina de Servicios Legislativos (OSL) administra un efectivo programa de acceso al público a través de su página de Internet, donde se publica contemporáneamente para cada uno de los proyectos presentados, incluyendo resoluciones legislativas, el lenguaje del proyecto, el trámite, la votación, los informes de las comisiones ante los que se discute y en algunas ocasiones las ponencias presentadas por los distintos deponentes. La página mantiene activa el mismo ofrecimiento para cuatrienio de administración pasados, específicamente desde el cuatrienio 1992-1996, y así hasta el presente.

**Dos tipos de documentos de la Cámara de Representantes**

**Información publicada por la Oficina de Servicios Legislativos**

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

La Rama Judicial de PR cuenta para su manejo de información con las Reglas para la Administración del Programa de Conservación y Disposición de Documentos de la Rama Judicial<sup>37</sup>. Las mismas estable-

**Normativa sobre información judicial**

<sup>36</sup> Aprobado el 29 de marzo de 1999.

<sup>37</sup> Aprobadas mediante Resolución del TS el 7 de noviembre de 1975.

cen las normas sobre la conservación, la custodia, la transferencia de expedientes y documentos, la reproducción y la disposición de documentos aplicables en las Salas de los diferentes tribunales de justicia, en la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) y en el Archivo Central de la Rama Judicial. Además, ha emitido los siguientes comunicados con relación a la administración de documentos aplicables a la Rama: Circular 4, Año Fiscal 1975-76, de 6 de agosto de 1975, sobre Normas para la implantación de la Regla 15 (b) de las de Administración del Tribunal de Primera Instancia; Circular 2, Año Fiscal 1986-87, de 1 de agosto de 1986, sobre Inspección de Documentos Públicos; Circular 5, Año Fiscal 1998-99, de 23 de octubre de 1998, sobre Normas y Procedimientos Relacionados con la Nueva Ley de Aranceles de Puerto Rico, 235 del 12 de agosto de 1998, Memorando 72, Año Fiscal 1982-83, de 8 de junio de 1993, sobre Expedientes Judiciales con Carácter Confidencial; y Memorando 201, Año Fiscal 1991-92, de 17 de junio de 1992, sobre Registros de Denuncias Archivadas por Determinarse No Haber Causa Probable.

**Acceso a la  
información judicial**

Sobre los expedientes judiciales, los ciudadanos tienen derecho a examinarlos y a sacar copia de los mismos mediante procedimiento establecido y el cual se orienta claramente en la página de internet de la Rama. A esos efectos, las solicitudes también pueden hacerse en cualquier tribunal, independientemente del tribunal en el que se haya visto el caso. Las solicitudes de información sobre los expedientes denominados confidenciales son examinadas por el tribunal y verificadas para su publicidad. La Rama también provee para una búsqueda electrónica de los casos en el cual informa sobre el procedimiento llevado a cabo en los mismos y los documentos radicados. Lamentablemente, los documentos no pueden ser examinados aún desde esta plataforma.

## 5. GRUPOS VULNERABLES

**Derechos de las  
personas privadas  
de libertad**

Aunque el derecho a la información le es asistido a las personas recluidas en el sistema penitenciario de PR, el mismo se ve limitado por las normas sobre comunicación del Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR). Aunque gozan de libertad de comunicación sólo tienen acceso a la prensa y a recursos de investigación legal. Cualquier solicitud de información gubernamental tienen que adherirse a las normas mencionadas y a la tardanza del correo interno y regular.

**Derechos de las  
personas con  
discapacidad**

Por otra parte, el Gobierno, mediante la aprobación de la Carta de Derechos de las Personas con Impedimentos<sup>38</sup>, se ha propuesto el garantizar a esta población los mismos derechos constitucionales que le cobijan a toda la población, incluyendo el derecho a la información pública. Mediante el establecimiento de una política pública de acceso al conocimiento y la eliminación de interferencias al goce de sus derechos civiles, el Estado legisla el derecho específico de una persona con impedimento de ser «provisto de un traductor o intérprete en toda circunstancia que sea necesaria para lograr una comunicación

<sup>38</sup> Ley 238/2004.

efectiva»<sup>39</sup>. Este derecho incluye las barreras que se presentan en los servicios electrónicos de búsqueda de información pública para esta población. Por ello, necesariamente, requiere a las entidades gubernamentales adquirir plataformas tecnológicas adaptables al manejo de personas con diversos impedimentos en su uso.

## 6. FUENTES DE INTERNET

### *Generales*

- Agencias, Programas e información relacionada con el Gobierno de Puerto Rico  
<http://www.gobierno.pr/GPRPortal/StandAlone/CategoriesList.aspx>
- Códigos y leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos desde 1997  
<http://www.lexjuris.com/lexjuris.htm>
- Consulta de casos - Puerto Rico  
<http://www.ramajudicial.pr/consultas/casos.html>
- Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico  
<http://www.lexjuris.com>
- Leyes de Estados Unidos de América  
<http://www.usa.gov/Topics/Reference-Shelf/Laws.shtml>
- Leyes por Materias-Temas  
<http://www.lexjuris.com/lexmater.htm>
- Reglamentos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
<http://www.estado.gobierno.pr>

### *Específicas*

- Cámara de Representantes de Puerto Rico  
<http://www.camaraderepresentantes.org/>
- Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico  
<http://www.cdc.pr.gov/>
- Consulta de casos - Puerto Rico  
<http://www.ramajudicial.pr/consultas/casos.html>
- Departamento de Corrección y Rehabilitación  
<http://www.ac.gobierno.pr>
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico  
<http://www.estadisticas.gobierno.pr/>
- Oficina de Administración de Tribunales  
<http://www.ramajudicial.pr/sistema/oat.htm>
- Oficina del Contralor de Puerto Rico  
<http://www.ocpr.gov.pr/>
- Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico  
<http://eticapr.com/>

---

<sup>39</sup> *Ibid*, art. 4(bb).

Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico

<http://www.ogp.pr.gov/>

Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico

<http://www.ombudsmanpr.com/>

Oficina del Procurador de las Personas con Impedimento

<http://www.oppi.gobierno.pr/>

Senado de Puerto Rico

<http://www.senadopr.us/>

Sistema de Información de Trámite Legislativo

<http://www.oslpr.org>

Tribunal Supremo de Puerto Rico

<http://www.tribunalpr.org>

Universidad de Puerto Rico (UPR)

<http://www.upr.edu/>

#### *Asociaciones y ONG's locales*

Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de Puerto Rico

<http://www.gobernanza.ut.pr/>

Centro de Investigación y Política Pública de Puerto Rico

<http://www.cipp-pr.org/>

Espacios Abiertos

<http://www.espaciosabiertos.org/>

Tribuna Puerto Rico

<http://www.Tribunapr.com/>

#### *Documentación relevante*

Abre Puerto Rico

<http://www.abrepr.org/>

Anteproyecto de ley; Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública, CGPC, 2015

[http://www.suagm.edu/ut\\_pr/.../Ante-Proyecto-Ley.pdf](http://www.suagm.edu/ut_pr/.../Ante-Proyecto-Ley.pdf)

Datos estadísticos de Puerto Rico y sus Municipios

<http://www.tendenciaspr.com/>

Estudio; Acceso, divulgación y confidencialidad de la Información del Gobierno, Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 2009

<http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx>

Freedom of Information Act

<http://foia.gov>

Portal de Interconexión OPEN DATA

<http://www.data.pr.gov>

## 16. URUGUAY

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información; 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Constitución de la República Oriental del Uruguay<sup>1</sup> reconoce en su artículo 29 la libertad de expresión como un derecho fundamental. El artículo 82 expresa que la nación adopta la forma republicana de gobierno. A su vez el artículo 72 dispone que la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno. El artículo 332 dispone que los preceptos constitucionales que reconocen derechos a los individuos y atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas «no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitida».

El 17 de octubre de 2008 se aprueba la ley 18.381, sobre Derecho de Acceso a la Información Pública<sup>2</sup>, la cual tiene dos objetivos concretos: promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público (estatal o no estatal) y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública. La Ley define el alcance del concepto de información pública en su artículo 2, estipulando que se trata de toda información que surja o esté en posesión de cualquier organismo público, salvo excepciones o secretos establecidos por ley y las consideradas informaciones reservadas o confidenciales. La Ley reconoce como un derecho el acceso a la in-

**No hay reconocimiento constitucional expreso del acceso a la información**

**La Ley 18.381: elementos básicos**

<sup>1</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Téngase en cuenta también el art. 30, que establece que todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquier autoridad de la República.

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/transparencia>. Previamente, el Código General del Proceso (Ley 15.982), en el ámbito jurisdiccional, y el Decreto 500/91, en el ámbito administrativo, habían establecido la regla de publicidad para la actividad del Estado.



formación pública. A su vez reconoce que este derecho no admite discriminación en relación a la nacionalidad «o carácter del solicitante» y que no es necesario justificar los motivos por los cuales se solicita información. La norma dispone la creación de un órgano de control y que cada sujeto (todos los organismos públicos, sean o no estatales) está obligado a presentar un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública con contenidos específicamente establecidos. La Ley es desarrollada por el Decreto 232/010, de 2 de agosto de 2010, que concreta el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley, regulando con detalle la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos.

**Normas sobre  
libertad de prensa y  
revelación de secretos**

La Ley 16.099, de Prensa - Libertad en los Medios de Comunicación, aprobada el 3 de noviembre de 1989, establece que los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación. Asimismo incorporó, a través de la Ley 18.515, que lo principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales relativas a expresión, opinión y difusión de comunicaciones e informaciones son las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dispuso que serán de especial consideración las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto no impliquen disminuir el estándar de protección del derecho. En relación a la posibilidad real de sanción y castigo a quienes difunden la información filtrada, los artículos 300 y siguientes del Código Penal tipifican el conocimiento fraudulento de documentos secretos. En particular el artículo 301 tipifica la revelación de documentos secretos y el 302 la revelación de secreto profesional.

**Normas sobre datos  
personales**

La ley 18.331, de Protección de Datos Personales y Acción de habeas data, fue aprobada el 11 de agosto de 2008 y creo como órgano de contralor la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP). La Ley reconoce en su artículo 1 que el derecho a la protección de datos personales es inherente a la persona humana, y que por tanto está comprendido en el artículo 72 de la Constitución de la República. Y en cuanto corresponda, dicho derecho se hace extensible a las personas jurídicas. Las disposiciones se aplicarán a los datos personales registrados en cualquier soporte que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los ámbitos público o privado. Establece los principios generales de actuación y los define<sup>3</sup>. La

<sup>3</sup> Uruguay fue declarado por la Comisión Europea (Decisión 2012/484/UE) país adecuado en relación a las exigencias de la Directiva 95/46/CE. El 27 de diciembre Uruguay aprobó la ley 19.030 que incorpora en la legislación interna el Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, Para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de carácter personal. En relación a modificaciones introducidas a la Ley por leyes de rendición de cuentas y denuncias recibidas y tramitadas ver por la URCDP ver *Avances en protección de datos en Uruguay durante el año 2012*, disponible en [http://mjv.viegasociados.com/?page\\_id=10](http://mjv.viegasociados.com/?page_id=10).

Ley 18.331 fue reglamentada por el Decreto 414/009<sup>4</sup> el 31 de agosto de 2009.

Uruguay fue signatario de la Carta de la OEA y la aprobó en la Novena Conferencia Internacional Americana, habiendo participado en el proceso que tuvo inicio en la Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz (México, febrero-marzo de 1945). La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre también contó con la participación y aprobación de Uruguay. El 18 de julio de 1978 entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>. El 19 de abril de 1985, con el advenimiento democrático, Uruguay ratificó la Convención y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup>. La Convención Americana había sido firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 por varios Estados, entre ellos Uruguay. Uruguay aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción por Ley 18.056, de 20 de noviembre de 2006, así como la Convención Interamericana contra la Corrupción, por Ley 17.008, de 25 de setiembre de 1998<sup>7</sup>. Respecto a otros avances en materia de transparencia, corresponde mencionar que el 13 de agosto de 2012 el Presidente de la República decreta la aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay y de esta forma el país adhiere a la Declaración de Gobierno Abierto de setiembre de 2011 de la Sociedad de Gobierno Abierto (66 período de sesiones de la ONU- Nueva York).

A continuación se da cuenta del trámite de una denuncia judicial que fue recogida en el Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativa a la solicitud realizada en junio de 2013 por un periodista del Movimiento Uruguay Libre de Megaminería, con el patrocinio del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), de acceso a la información pública ante el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) con el objetivo de obtener información ambiental clave sobre el megaproyecto minero Aratirí en Uruguay. No obteniendo respuesta, el Juez competente en noviembre hizo lugar a la acción de acceso a la información pública obligando al MIEM a entregar información referida a dicho proyecto minero en un plazo de 15 días. El MIEM apeló la decisión declarando que la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE), en mayo de 2013, había declarado confidencial la información requerida. En diciembre, el Tribunal

**Normas internacionales; adhesión a la Declaración de Gobierno Abierto**

**Casos uruguayos en el Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH: acceso a las fuentes y secreto profesional de los periodistas**

<sup>4</sup> [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/288/1/agesic/decreto\\_n%C2%BA\\_414\\_009\\_reglamentario\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_proteccion\\_de\\_datos\\_personales\\_y\\_accion\\_de\\_habeas.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/288/1/agesic/decreto_n%C2%BA_414_009_reglamentario_de_la_ley_de_proteccion_de_datos_personales_y_accion_de_habeas.html).

<sup>5</sup> OEA/Ser.L/V/II.47, doc. 13 rev.1, 29 junio 1979, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1978 Sección Primera, Origen, Estructura y Competencia de la Comisión en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/78sp/indice.htm>.

<sup>6</sup> Ley 15.737, promulgada el 8 de marzo de 1985 y ratificada el 19 de abril del mismo año.

<sup>7</sup> Uruguay se sometió voluntariamente al examen de las Convenciones contra la Corrupción, una comisión del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención visitó Uruguay en agosto de 2013, y mantuvo entrevistas con representantes de organismos estatales y de la sociedad civil en la sede de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).

competente desestimó el recurso presentado por el Ministerio y ratificó el fallo de primera instancia que lo había obligado a entregar información ambiental en un plazo de 15 días a partir del fallo de segunda instancia. La sentencia establece que la Ley 19.126, que regula la minería de gran porte en Uruguay, consagra expresamente el acceso a la información pública como forma de promover la participación, control en temas ambientales, reconociendo que el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, reconocido expresamente por la legislación uruguaya así como también por el sistema internacional de protección de derechos humanos. Finalmente, la sentencia dictamina que «[e]l acceso a la información pública [...] no sólo remarca la importancia de los principios de publicidad y transparencia en el obrar de la Administración, sino que constituye asimismo un instrumento que alienta e impulsa la participación democrática inmanente al Estado de Derecho»<sup>8</sup>.

Bajo el acápite de reserva de fuentes de información, el Informe de la Relatoría también destaca que la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) manifestó a la Suprema Corte de Justicia su preocupación por las citaciones a periodistas que se encuentran investigando las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar (1973-1985) para que revelen sus fuentes, recordando que el Principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que «todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales»<sup>9</sup>.

## 1.2. Instituciones

### La AGESIC, órgano de impulso del Gobierno electrónico

En diciembre de 2005 (a través del art. 72 de la Ley 17.930, de Presupuesto Nacional 2005-2010) se crea la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), organismo gubernamental cuya misión se centra particularmente en impulsar el Gobierno electrónico y el avance de la sociedad de la información y del conocimiento<sup>10</sup>. El Decreto 205/006<sup>11</sup> reglamenta el funcionamiento de la AGESIC. Este organismo considera fundamental la implementación de datos abiertos en la Administración pública y, aunque no tiene un reglamento o normativa para ellos, en su sitio web describe las diferentes definiciones y estándares que existen para su publicación y la relevancia de incorporar la publicación de datos de gobierno en formatos abier-

<sup>8</sup> OEA/Ser. L/V/II, Doc. 13, 9 de marzo de 2015, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vol. II, 2014, párrafos 957-958. Ver también en el mismo Informe, párrafos 970-978, sobre responsabilidades ulteriores y otras situaciones relevantes. Ver jurisprudencia a nivel nacional en <http://www.uaip.gub.uy/inicio/jurisprudencia/jurisprudencia-nacional/>

<sup>9</sup> OEA/Ser. L/V/II, Doc. 13, 9 de marzo de 2015, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vol. II, 2014, párrafos 966-967.

<sup>10</sup> [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/115/1/agesic/que\\_es.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/115/1/agesic/que_es.html).

<sup>11</sup> <http://www.impco.com.uy/bases/decretos/205-2006>

tos<sup>12</sup>. La Ley 18.381 crea un órgano desconcentrado de la AGESIC, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), dotado de la máxima autonomía técnica. Está 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 por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

La Junta de Transparencia y Ética Pública, creada por la Ley 17.060, de 23 de diciembre de 1998, tiene como finalidad propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del Estado, así como asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción. La Ley le otorgó independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, como salvaguarda para las eventuales influencias políticas o burocráticas. Actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. La Junta Directiva está integrada por tres miembros, elegidos por el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros y con venia del Senado, por tres quintos de votos de sus componentes debe contar con «personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral» (art. 4.1).

La Ley 18.331 creó la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP), con autonomía técnica, cuya competencia es custodiar el cumplimiento de la legislación de protección de datos personales y asegurar el respeto de sus principios. Entre otras facultades, asesora a las personas que lo requieran en relación a los derechos reconocidos, dicta las normas que se deben observar en el desarrollo de las actividades comprendidas por la Ley, controla la observancia de las normas sobre integridad, veracidad y seguridad de datos, con potestades inspectoras, emite dictámenes. La Ley establece que su Consejo Directivo debe constituirse por personas que aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño, designados por el Presidente de la República.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), creada por la Ley 18.446, de 24 de diciembre de 2008<sup>13</sup>, tiene como cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho internacional, entre los cuales se incluye el derecho a la información pública<sup>14</sup>; de ahí la labor

**La Junta de  
Transparencia  
y Ética Pública**

**La URCDP, órgano  
de protección de  
datos**

**Funciones de la  
Defensoría del  
Pueblo en materia de  
transparencia**

<sup>12</sup> <http://www.agesic.gub.uy/>

<sup>13</sup> <http://inddhh.gub.uy/>

<sup>14</sup> La Ley 19.307, de 29 de diciembre de 2014, sobre servicios de comunicación audiovisual, en su capítulo IV, bajo el acápite Defensoría del Pueblo (arts. 85 a 87) atribuyó a la INDDHH el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidas por la Ley. Entre los nuevos cometidos asignados está el defender y promover los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual, en particular su derecho a difundir, buscar y recibir ideas e informaciones; velar por la universalización y calidad de los servicios, recibir y tramitar denuncias sobre el eventual apartamiento de los servicios de comunicación audiovisual respecto a las disposiciones que reconocen y garantizan derechos. Entre las facultades que le otorga, se encuentran la de designar un Relator Especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual; ejercer la representación de los intereses colectivos y difusos

desarrollada por la Institución en esta materia, de la que se dará cuenta en el capítulo III de este Informe.

### 1.3. Políticas

**El Plan de Acción de Gobierno Abierto; impulso a la participación y datos abiertos**

En el marco de la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, AGESIC elaboró el Plan de Acción de Gobierno Abierto. El mismo establece compromisos que implican aumentar la integridad pública, una gestión más eficiente de los recursos públicos y mejorar la prestación de servicios públicos. El Decreto 450/009, de 28 de setiembre de 2009, aprobó el documento «Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red», que se considera parte integrante de este Decreto. Se le encomienda a AGESIC los mecanismos de difusión y seguimiento, así como la evaluación y fiscalización del cumplimiento de los dichos principios y líneas estratégicas. Existe también una política de impulso a la participación, la transparencia y la colaboración a través de la implementación del Plan de Gobierno Abierto (con mesas de diálogo con la sociedad civil) y la puesta en marcha de un portal de datos abiertos, con un Catálogo de Datos Abiertos del Estado<sup>15</sup>.

**Deber legal de intercambio de información**

Otros planes y programas pretenden implementar la legislación de transparencia y acceso a la información pública. Así, los artículos 156 a 159 de la Ley 18.719 y el Decreto 178/013<sup>16</sup>, de 11 de junio de 2013, establecieron que toda organismo público tiene el deber de intercambiar la información pública que produzca, obtenga, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otra entidad pública que así se lo solicite, así como la información privada que obre en su poder o se encuentre bajo su control, siempre que su titular hubiere prestado su consentimiento libre, previo, expreso e informado, en los términos preceptuados por la Ley 18.331.

**Iniciativas de la sociedad civil**

La participación de la sociedad civil en esta temática se ha reflejado mayormente por la actuación del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), organización sin fines de lucro fundada en 2008, que se dedica a la promoción y defensa del derecho a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. Tiene un rol activo como defensor de derechos de acceso a la información y elabora informes que son atendidos por los distintos organismos estatales. El Centro trabaja en torno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de diversos derechos humanos específicos. Por su parte, la Coalición por una Comunicación Democrática se constituyó en 2010. Se trata de un colectivo integrado por unas 30 organizaciones sociales y sindicales, también de ciudadanas y ciudadanos uruguayos, que se han unido para hacer escuchar su voz en el proceso de democratización de las comunicaciones que se desarrolla

ante cualquier órgano jurisdiccional o admirativo nacional o internacional; realizar audiencias públicas; coordinar con los demás organismos competentes la formulación y evaluación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación.

<sup>15</sup> Ver <http://datos.gub.uy/>

<sup>16</sup> [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2934/1/agesic/decreto-n%C2%BA-178\\_013-de-11-de-junio-de-2013.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2934/1/agesic/decreto-n%C2%BA-178_013-de-11-de-junio-de-2013.html)

en el país. A su vez, se cuenta con una Comisión de Lucha contra la Corrupción, y una organización de la sociedad civil que trabaja en esta materia, denominada Uruguay Transparente<sup>17</sup>.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Chile y Uruguay comparten la posición 21 en la clasificación global de 175 países, con 73 puntos (sobre un máximo de cien), seguidos por Puerto Rico (puesto 31, 63 puntos) y Costa Rica (puesto 47, 54 puntos)<sup>18</sup>.

**Datos sobre  
transparencia en  
Uruguay**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

Las obligaciones de transparencia activa están reguladas en el artículo 5 de la Ley 18.381, donde se establece lo que debe publicar cada organismo en su sitio web<sup>19</sup>, añadiéndose que los sujetos obligados (organismos públicos, sean o no estatales) deben prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a las personas interesadas<sup>20</sup>. El artículo 38 del Decreto regula con detalle la implementación de los sitios web y la difusión de la información pública.

**Obligaciones de  
publicidad activa**

La Ley 19.178, de 18 de diciembre de 2013, modificó los artículos 9 y 21 de la ley 18.381 en relación a la clasificación de la información reservada. La calificación de reserva se deberá realizar en el momento en que ésta se genere, obtenga o modifique, mediante resolución debidamente fundada y motivada, determinando las razones específicas para tal clasificación. Excepcionalmente, la información podrá clasificarse como reservada en el momento en que se reciba una solicitud de acceso a la misma. La Unidad de Acceso a la Información Pública podrá desclasificar la información cuando entienda que la reserva no se ajusta a derecho.

**Información  
reservada**

El artículo 8 de la Ley establece que las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y son las definidas como secretas por la ley. El artículo 9 define la información de carácter reservado y el artículo 10 la de carácter confidencial. Los artículos 11 y 12 establecen respectivamente un período de quince años que durará la calidad de reservada de la información así clasificada, y la imposibilidad de oponer reservas a la información solicitada en casos de violaciones a los derechos humanos. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su

<sup>17</sup> Ver <http://www.uruguaytransparente.org.uy/>

<sup>18</sup> <http://www.transparency.org/country#URY>

<sup>19</sup> La Ley 18.381 estableció en sus disposiciones transitorias que los sitios web deberán ser implementados en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de la Ley. En igual plazo los sujetos obligados deberían elaborar la lista de toda la información que a esa fecha se encuentre clasificada como reservada, y que la información no sujeta a excepciones, debe ser desclasificada en el plazo perentorio de seis meses.

<sup>20</sup> El Decreto 484/009, de 3 de noviembre de 2009, exhortó a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecida en el art. 5 de la Ley 18.381.

clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.

**Portal de  
transparencia y  
reutilización**

Uruguay cuenta con un portal especialmente dedicado a la disponibilidad, búsqueda y clasificación de la información pública del país (<http://portal.gub.uy/>). También cuenta con importantes avances en materia de datos abiertos del Estado, adhiriendo a los principios que guían esta tendencia: los datos producidos por el Estado son públicos y para ello deben estar dispuestos en línea en formatos abiertos, usables, reutilizables y bajo licencias abiertas, reutilizables por parte de la ciudadanía, organizaciones y empresas garantizando transparencia y brindando la posibilidad de darle otro valor a esa información o de generar nuevos servicios<sup>21</sup>.

## 2.2. Acceso a la información

**Acceso a la  
información pública**

Toda persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública puede hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo y el acceso es gratuito. El titular del organismo será quien deba resolver sobre la petición solicitada en forma fundada en el plazo de veinte días hábiles.

La única justificación válida para negar la información, es que ésta sea considerada secreta, reservada o confidencial, basándose en las excepciones estipuladas legalmente. La Ley dispone que toda persona tiene derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés y establece el procedimiento de tal acción así como los recursos pertinentes. Finalmente establece las responsabilidades administrativas, sin perjuicio de las civiles y penales que pudieran corresponder a los sujetos obligados en casos de incumplimiento.

**Acceso a los datos  
personales**

Por otra parte, la Ley 18.331 establece que todo titular de datos personales que previamente acredite su identificación tendrá derecho a obtener toda la información que sobre sí mismo se halle en bases de datos públicas o privadas, en forma gratuita a intervalos de seis meses, salvo que se hubiere suscitado nuevamente un interés legítimo de acuerdo con el ordenamiento jurídico. El derecho alcanza a los sucesores de personas fallecidas. La información debe ser proporcionada dentro de los cinco días hábiles de haber sido solicitada, si se vence el plazo o la misma es denegada sin justificación legal queda habilitada la acción de habeas data. La Ley define los datos protegidos, así como la bases de datos de titularidad pública y privada y establece las potestades sancionatorias de la URCDP. El artículo 37 dispone a su vez que «toda persona tiene derecho a entablar una acción judicial efectiva para tomar conocimiento de los datos referidos a su persona y de su finalidad y uso, que consten en bases de datos públicos o privados; y en caso de error, falsedad, prohibición de tratamiento, discriminación o desactualización, a exigir su rectificación, inclusión, supresión o lo que entienda correspon-

<sup>21</sup> Ver <https://catalogodatos.gub.uy/>

der». En los artículos siguientes se define la legitimación y el procedimiento.

### 3. PARLAMENTO

El Poder Legislativo uruguayo cuenta con un sitio web que contiene vasta información histórica, actual, así como un buscador de normativa y una biblioteca virtual. En la misma se accede a los debates parlamentarios a través de las diversas comisiones tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, grupos de amistad inter-parlamentaria, pinacoteca, manual de técnica parlamentaria y visitas guiadas. En general todas las noticias de la vida parlamentaria están accesibles, así como las versiones taquigráficas de los debates<sup>22</sup>. A su vez se creó una iniciativa titulada Construyendo Democracia, que es una publicación digital del Parlamento del Uruguay en el marco del proyecto I UNA-ONU, de mejora de la comunicación con la ciudadanía. Las opiniones vertidas bajo dicha iniciativa no representan necesariamente la opinión del Poder Legislativo ni de los legisladores/as<sup>23</sup>.

**Sitio web del Parlamento y comunicación con la ciudadanía**

### 4. JUECES Y TRIBUNALES

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, las obligaciones impuestas por la Ley 18.381, se extienden a todos los organismos del Estado, incluido el Poder Judicial. Su página web incluye un buscador de jurisprudencia, así como la consulta respecto al estado de los procesos judiciales de carácter público.

**Sitio web del Poder Judicial**

El Código General del Proceso<sup>24</sup> establece que todo proceso será de conocimiento público, salvo que expresamente la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, de moral o en protección de la personalidad de alguna de las partes<sup>25</sup>. Por el contrario, los procesos penales tienen de entrada carácter reservado: la Ley 17.773, de 5 de mayo de 2004, redactó de esta forma el artículo 113 del Código del Proceso Penal: «Los indagados y sus defensores tendrán acceso al expediente durante todo el desarrollo del presumario, salvo resolución fundada del Juez basada en la posible frustración de las pruebas a diligenciar. [...] El presumario tendrá carácter reservado. Cesa el carácter reservado: 1) Porque se dictó el auto de procesamiento. 2) Porque se dispone el archivo de las actuaciones. 3) Porque ha transcurrido un año desde el inicio de las actuaciones presumariales. Si transcurrido un año se optara por continuar las actuaciones presumariales, únicamente tendrán carácter reservado las subsiguientes al cumplimiento del plazo. Ninguna actuación podrá tener carácter reservado por más de un año».

**Principio de publicidad procesal y sus excepciones**

<sup>22</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index.asp?e=0&w=1120>

<sup>23</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/forms2/NoticiasDelParlamento.asp>

<sup>24</sup> Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay, Ley 15.982 (actualizado a marzo de 2014).

<sup>25</sup> Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay, art. 7.



## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### **Obligaciones para determinadas empresas de proporcionar datos al Banco Central de Uruguay**

La Ley 18.930, de 17 de julio de 2012, de Convergencia Técnica en Materia de Transparencia Fiscal Internacional<sup>26</sup>, crea el Registro de sociedades con acciones al portador (custodia e información, art. 3). El artículo 1 de la Ley dispone que los titulares de participaciones patrimoniales al portador emitidas por toda entidad residente en el país, deberán proporcionar al Banco Central del Uruguay, los datos que permitan su identificación como titulares de las acciones, títulos y demás participaciones patrimoniales al portador, así como el valor nominal de las acciones y demás títulos al portador de los que sea titular. Igual obligación de información tendrán los titulares de participaciones patrimoniales en entidades no residentes, siempre que cumplan alguna de condiciones establecidas por ley. Se establece un régimen sancionatorio aplicable a los titulares que incumpla con las obligaciones de presentar en plazo a la entidad (arts. 8 y 9), así como un régimen de secreto con disponibilidad restringida de la información requerida (art. 5).

---

<sup>26</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18930&Anchor>

## 17. VENEZUELA \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1 Partidos políticos; 5.2. Cooperativas. 6. GRUPOS VULNERABLES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

De acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), «toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley

**Derechos de información y petición en la Constitución**

---

\* *Abreviaturas:* AN = Asamblea Nacional; ANTV = Fundación Televisora de la Asamblea Nacional; CESAP= Grupo Social Centro al Servicio de la Acción Popular; CESPPA = Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria; CESNA = Centro de Estudio Situacional de la Nación; CGR = Contraloría General de la República; CMR= Consejo Moral Republicano; CNE = Consejo Nacional Electoral; CONATEL = Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Venezuela; CNP= Colegio Nacional de Periodistas; CNPD = Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad; CONATI = Comisión Nacional de las Tecnologías de Información; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; DdP = Defensoría del Pueblo; FUNDEPRO = Fundación para el Debido Proceso; INE = Instituto Nacional de Estadísticas; INTU= Instituto Nacional de Tierras Urbanas; INVESP = Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos; IPYS= Instituto Prensa y Sociedad Venezuela; ITG = Indicadores de Transparencia de Gobernaciones; LCC = Ley Contra la Corrupción; LCS = Ley de Contraloría Social; LECDI = Ley Especial Contra los Delitos Informáticos; LEFP = Ley del Estatuto de la Función Pública; LI = Ley de Infogobierno; LOAP = Ley Orgánica de la Administración Pública; LOCC = Ley Orgánica de los Consejos Comunales; LODdP= Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; LOPC = Ley Orgánica del Poder Ciudadano; LOPNNA = Ley Orgánica para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes; LOPP = Ley Orgánica del Poder Popular; LOPPM = Ley Orgánica del Poder Público Municipal; LOSN= Ley Orgánica de Seguridad de la Nación; LOT= Ley Orgánica de Telecomunicaciones; LOTSJ =Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; LPA = Ley de Procedimientos Administrativos; LPD = Ley para las Personas con Discapacidad; LPPRPM= Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones; LSNIC = Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia; LSS = Ley de los Servicios Sociales; LSTA = Ley de Simplificación de Trámites Administrativos; MINAMB= Ministerio del Poder Popular para el Ambiente; MINCI = Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información; MP = Ministerio Público;

[...]. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas» (art. 28 CRBV); al tiempo que, garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas, preservándose el secreto de lo privado (art. 48 CRBV), y el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta» (art. 51 CRBV). Por otra parte, la comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios constitucionales, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral (art. 58 CRBV).

**Principios de participación y de la Administración en la Constitución**

Desde el ámbito político, el artículo 62 constitucional, establece que «la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo»<sup>1</sup>. Asimismo, la CRBV establece que la «Administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas» y debe fundamentarse «en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho» (art. 141 CRBV). De manera que ha de mantener informados e informadas a los ciudadanos y ciudadanas, sobre «el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto» (art. 143 CRBV).

MPPEUCT= Ministerio del Poder Popular de Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; NCTIAP = Normativa de Clasificación y Tratamiento de la Información de la Administración Pública; NNA = Niños, Niñas y Adolescentes; ONG = Organizaciones No Gubernamentales; PROVEA = Programa Venezolano para la Educación-Acción en Derechos Humanos; RIDAN = Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional; SNTP = Sindicato nacional de Trabajadores de la Prensa; SICRI = Sistema de Información Central de Riesgos; SUNAI = Superintendencia Nacional de Auditoría Interna TSJ = Tribunal Supremo de Justicia.

<sup>1</sup> Dicha participación se rige por la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP, Gaceta Oficial 5.453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000), siendo los artículos 11 y 19 los que establecen el mecanismo de la contraloría social, ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común (art. 19 LOPP). En el ámbito comunitario, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC, Gaceta Oficial 39.335, 28 de diciembre de 2009), también contiene disposiciones que garantizan el control de la gestión pública (art. 2 LOCC).

La Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>2</sup> establece la obligación de todo funcionario o funcionaria de la Administración pública de rendir cuentas de los cargos que desempeñen (art. 14 LOAP). De igual manera, destaca que la Administración pública «procurará la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa», la cual «preverá el acceso, cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir información que requieran por cualquier medio» (art. 22 LOAP). Otras leyes que abarcan obligaciones sobre transparencia e información pública en diferentes ámbitos del quehacer del Poder Público Nacional, son: Ley Orgánica del Poder Ciudadano (art. 58)<sup>3</sup>; la Ley Orgánica del Ministerio Público (art. 120)<sup>4</sup>; la Ley Orgánica del Ambiente<sup>5</sup>; la Ley de Procedimientos Administrativos<sup>6</sup>, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (art. 5)<sup>7</sup>; la Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico (arts. 2 y 36-42)<sup>8</sup>, y la Ley del Estatuto de la Función Pública (art. 33)<sup>9</sup>.

**Leyes sobre  
transparencia e  
información pública**

## 1.2. Instituciones

En Venezuela no existe una única institución cuya atribución específica sea la de control de la transparencia y la información pública. Hay instituciones que dentro de sus atribuciones, en sentido amplio, pueden conocer sobre estos aspectos, tal como lo establece la Ley Orgánica del Poder Ciudadano<sup>10</sup> (LOPC), cuyas funciones se ejercen a través del Consejo Moral Republicano (CMR), integrado por la Defensoría del Pueblo (DdP), la Contraloría General de la República (CGR) y el Ministerio Público (MP) (art.2). El CMR tiene entre sus competencias la prevención, investigación y la capacidad de sancionar los hechos que atenten contra la ética pública<sup>11</sup> y la moral administrativa (art. 10. 1). La CGR, que no está subordinada a ningún otro órgano del Poder Público, ejerce la función de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos; de igual manera, coordina el Sistema Nacional de Control Fiscal tal y como está establecido en la Ley

**Funciones del  
Consejo Moral  
Republicano**

<sup>2</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial 6.147, Extraordinario, 17 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> Gaceta Oficial 37.310, 25 de octubre de 2001.

<sup>4</sup> Gaceta Oficial 38.647, 19 de marzo de 2007.

<sup>5</sup> Gaceta Oficial 5.833 Extraordinario, 22 de diciembre de 2006.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial 2.818 Extraordinario, 1 de julio de 1981.

<sup>7</sup> Gaceta Oficial 27.725, 30 de abril de 1965, reformada a través de Gaceta Oficial 6.013, Extraordinario, 23 de diciembre de 2010.

<sup>8</sup> Gaceta Oficial 39.573, 14 de diciembre de 2010.

<sup>9</sup> Gaceta Oficial 37.522, 6 de septiembre de 2002.

<sup>10</sup> Gaceta Oficial 37.310, 25 de octubre de 2001.

<sup>11</sup> Se entenderá por ética pública el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por moral administrativa, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preeminencia a los intereses de Estado por encima de los intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas (art. 6)

Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>12</sup>. La DdP, en cumplimiento con las atribuciones conferidas por la LOPC y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODdP)<sup>13</sup>, es garante indirecto de este derecho en base a las atribuciones que le son conferidas en la mencionada ley, relacionadas con la promoción, defensa y vigilancia de los derechos, garantías e intereses de todas las personas en relación con los servicios administrativos prestados por el sector público (art. 4 LODdP).

#### Órganos de control administrativo

Asimismo, el marco constitucional establece las oficinas de control a nivel estatal y municipal en cada una de las gobernaciones y alcaldías, las cuales gozan de autonomía orgánica y funcional; las gobernaciones deben rendir cuentas ante los Consejos Legislativos y los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, mientras que las alcaldías deben hacerlo ante los Concejos Municipales y los Consejos Locales de Planificación Pública. Estas oficinas de control a nivel regional y local ejercen sus funciones sin detrimento del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República. Adicionalmente, el Estado venezolano creó el sistema de control interno del sector público, cuyo órgano rector es la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna<sup>14</sup> la cual actúa coordinadamente con el sistema de control externo a cargo de la CGR.

#### Funciones de la Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional (AN) como parte del Poder Público Nacional a través de la Comisión Permanente de Contraloría, también tiene atribuciones de vigilancia en el manejo y utilización de los fondos públicos y la transparencia a que están obligados los entes financieros y públicos.

#### Órganos de protección de datos

En cuanto a la protección de datos en materia de información pública, Venezuela cuenta con la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica<sup>15</sup>, que junto a la Comisión Nacional de Tecnologías de la Información coordinan las políticas, estrategias, lineamientos y regulaciones en materia de seguridad informática en el Poder Público.

#### Planes de Desarrollo Económico y Social; el Plan 2013-2019

### 1.3. Políticas

El Estado venezolano desde 2000, a través de una visión estratégica de la planificación nacional, ha generado junto con un proceso de participación popular, los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación, que abarcan diversos periodos, a saber: 2001-2007; 2007-2013 y 2013-2019. Dichos planes, contienen los objetivos, estrategias y metas a desarrollar en cada uno de tales lapsos<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Gaceta Oficial 6.013 Extraordinario, 23 de diciembre de 2010.

<sup>13</sup> Gaceta Oficial 37.995, 5 de agosto de 2004.

<sup>14</sup> Gaceta Oficial 37.783, 25 de septiembre de 2003.

<sup>15</sup> Gaceta Oficial 40.274, 17 de octubre de 2013.

<sup>16</sup> El primero de ellos (2001-2007) se conformó a partir de cinco ejes de desarrollo, donde el segundo y el tercero, promovían la equidad social y la construcción de la democracia bolivariana. En tal sentido, los objetivos y estrategias de política propuestas en dichos ejes, estaban dirigidas a garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa y fortalecer la participación social y gene-

Finalmente, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2013-2019<sup>17</sup> se delimitan cinco líneas de trabajo o *grandes objetivos históricos*, considerados importantes para el desarrollo del país, y la concreción de la *visión objetivo* de la CRBV. Uno de sus objetivos está plenamente identificado con la consecución de una mayor transparencia e información pública. De esta manera, para cumplir el Objetivo Nacional «Convocar y promover una nueva orientación ética, moral y espiritual de la sociedad, basada en los valores liberadores del socialismo», se fortalecerán y ampliarán los mecanismos de contraloría social para mejorar el desempeño de la gestión pública, de las instancias del Poder Popular y las actividades privadas que afecten el interés colectivo; se multiplicarán los mecanismos que permitan al Poder Popular ejercer su capacidad y potestad en la prevención, vigilancia, supervisión y acompañamiento en la gestión de los fondos públicos, organismos de la Administración pública y en las mismas instancias del Poder Popular; y desarrollarán jornadas y procedimientos de interpelación popular sobre la gestión de los servidores públicos. De acuerdo con estos planes, el Ejecutivo Nacional reformó en 2014 a través del Decreto 1.410, la Ley contra la Corrupción (LCC)<sup>18</sup>. Asimismo, creó el Cuerpo Nacional contra la Corrupción, con el propósito de diseñar y ejecutar estrategias contra los delitos derivados y conexos asociados a la corrupción. En este sentido, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) designó a nueve tribunales de Caracas para conocer las investigaciones realizadas por el Cuerpo Nacional contra la Corrupción, a nivel nacional.

En cuanto al acceso a la información y en cumplimiento del artículo 9 de la LCC, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB) creó en 2013 la Coordinación para la Atención al Ciudadano. Asimismo lo hizo el Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) con la creación de la Gerencia de Atención Comunitaria. De la misma manera, el Consejo Nacional Electoral (CNE) lleva a cabo el proceso de digitalización de actas del registro civil, y prevé la digitalización de más de 17 millones de actas de nacimiento, defunción, matrimonios y uniones estables de hecho ocurridos desde 1990 hasta la actualidad. Esto permite crear una base de datos centralizada

**Actuaciones en medio ambiente, urbanismo y registro civil**

rar poder ciudadano en espacios públicos de participación. Para ello, era necesario fortalecer los mecanismos para brindar información veraz y oportuna, estimular la sociedad contralora de lo público y fomentar la corresponsabilidad ciudadana. De igual forma, a los fines de contribuir al establecimiento de la democracia participativa y protagónica, se generaron políticas para propiciar la participación ciudadana y establecer sistemas de rendición de cuentas en todo el aparato público nacional. Por su parte, en el Plan 2007-2013, a través del lineamiento «democracia protagónica revolucionaria», se perfiló la construcción de un sector público al servicio del ciudadano y la ampliación de espacios para la participación ciudadana en la gestión pública. Además, y a los fines de garantizar la participación protagónica de la población en la Administración Pública Nacional, se formuló una política para combatir la corrupción de manera sistemática en todas sus manifestaciones, a la par de garantizar la transparencia y democratización de la información, fortalecer y articular mecanismos internos y externos de seguridad y control sobre la gestión pública. Dentro de este último ámbito, el actual Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, es el órgano rector de dicha política.

<sup>17</sup> Gaceta Oficial 6.118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013.

<sup>18</sup> Gaceta Oficial 6.155 Extraordinario, 19 de noviembre de 2014.

y garantiza a la ciudadanía el acceso a sus documentos de manera expedita.

**Ley de Infogobierno;  
Infocentros y bases  
de datos de Consejos  
Comunales**

En 2013 se aprobó la Ley de Infogobierno (LI)<sup>19</sup>, que tiene por objeto «establecer los principios, bases y lineamientos que rigen el uso de las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular, para mejorar la gestión pública y los servicios que se prestan a las personas; impulsando la transparencia del sector público; la participación y el ejercicio pleno del derecho de soberanía; así como, promover el desarrollo de las tecnologías de información libres en el Estado; garantizar la independencia tecnológica; la apropiación social del conocimiento; así como la seguridad y defensa de la Nación» (art. 1 LI). Esta ley establece que «en las actuaciones que se realicen con el uso de las tecnologías de información, sólo empleará programas informáticos en software libre y estándares abiertos para garantizar al Poder Público el control sobre las tecnologías de información empleadas y el acceso de las personas a los servicios prestados (art. 34 LI). En este sentido, las personas tienen el derecho de «1. Dirigir peticiones de cualquier tipo haciendo uso de las tecnologías de información; 2. Realizar pagos, presentar y liquidar impuestos; 3. Recibir notificaciones por medios electrónicos; 4. Acceder a la información pública a través de medios electrónicos, con igual grado de confiabilidad y seguridad que la proporcionada por los medios tradicionales; 5. Acceder electrónicamente a los expedientes que se tramiten en el estado en que éstos se encuentren; 6. Obtener copias de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los cuales se tenga la condición de interesado o interesada; y 7. Disponer de mecanismos que permitan realizar la contraloría social» (art. 8 LI). Para llevar a cabo estas directrices, existe en el país la Fundación Infocentro, adscrita al Ministerio del Poder Popular de Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (MPPEUCT), la cual garantiza el acceso gratuito para la población a las tecnologías de la información y comunicación en 898 Infocentros en todo el territorio nacional, abarcando 300 de los 335 municipios del país<sup>20</sup>. Igualmente el TSJ, desarrolló el programa informático Sistema de Consulta de Consejos Comunales, que consiste en una base de datos de los Consejos Comunales registrados en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, para facilitar la consulta en línea de los voceros y voceras de los consejos comunales<sup>21</sup>.

**Promoción y  
educación**

Respecto a las políticas de promoción y educación, la CGR con el apoyo de los órganos del Sistema Nacional de Control, llevó a cabo siete jornadas de fortalecimiento del Poder Popular, con el fin de consolidar la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública. En ellas participaron 272 servidores públicos y

<sup>19</sup> Gaceta Oficial 40.274, 17 de octubre de 2013.

<sup>20</sup> FUNDACIÓN INFOCENTRO, *La Revolución es una fiesta en sí misma y hoy estamos de alguna manera celebrándola*, 14 de mayo de 2015. En: <http://www.infocentro.gob.ve/index.php/informate/noticias/768-la-revolucion-es-una-fiesta-en-si-misma-y-hoy-estamos-de-alguna-manera-celebrandola>. Consultado el 14 de mayo de 2015.

<sup>21</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Informe Nacional...*, cit., p. 3.

miembros de 121 comunidades organizadas. Asimismo, a través de la Oficina de Atención al Ciudadano realizó diversas actividades de capacitación que beneficiaron a más de 83.000 personas, durante el periodo 2012-2013, entre servidores públicos y voceros de las instancias del Poder Popular<sup>22</sup>. Por su parte, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI)<sup>23</sup> capacitó a 2.069 servidores públicos, a través de 85 cursos en 14 áreas temáticas vinculadas con las labores de control interno, gestión de gobierno y Administración pública, contratación pública, potestad investigativa y determinación de responsabilidades.

Ahora bien, en Venezuela existen siete Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública, a saber: Grupo Social Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP)<sup>24</sup>, Espacio Público<sup>25</sup>, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)<sup>26</sup>, Instituto Prensa y Sociedad Venezuela (IPYS)<sup>27</sup>, Colegio Nacional de Periodistas (CNP)<sup>28</sup>, Transparencia Venezuela<sup>29</sup> y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTTP)<sup>30</sup>. Todas estas organizaciones se encuentran afiliadas a la Coalición ProAcceso, la cual se define como «un movimiento amplio, plural y diverso, nacional orientado a fortalecer la capacidad y poder para lograr el Acceso a la Información Pública. Se plantea en términos de una plataforma de organizaciones e individualidades que operan demandando información, desarrollando investigaciones, diagnósticos, intercambio de experiencias, recursos, brindando capacitación para distintos tipos de públicos y construcción de agendas comunes para incidir en el espacio público venezolano»<sup>31</sup>.

Transparencia Venezuela coordina junto con otras organizaciones esta temática y no existe una medición periódica que dé muestras de indicadores de publicidad activa. Sin embargo, esta organización llevó a cabo en 2011 y por primera vez, la medición de Indicadores de Transparencia de Gobernaciones (ITG), que abarcó los Estados Miranda, Carabobo, Nueva Esparta, Lara, Táchira y Vargas. En ella se evaluó el acceso a la información pública, los sistemas de control

**ONG's sobre  
transparencia**

**Datos sobre  
transparencia en  
Venezuela**

<sup>22</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Informe Nacional de Avance XXIII Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. En: [http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/avances/Informe\\_Avanace\\_XXIII\\_Reunion\\_Mesisc.pdf](http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/avances/Informe_Avanace_XXIII_Reunion_Mesisc.pdf). Consultado el 15 de mayo 2015.

<sup>23</sup> Para mayor información acerca de la SUNAI, respecto a sus funciones, ver: <http://www.sunai.gob.ve/index.php/atribuciones>.

<sup>24</sup> Ver: <http://gruposocialcesap.org/default.asp>

<sup>25</sup> Ver: <http://espaciopublico.org/>

<sup>26</sup> Ver: <http://invesp.org.ve/>

<sup>27</sup> Ver: <http://ipys.org.ve/>

<sup>28</sup> Ver: <http://www.cnpven.org/>

<sup>29</sup> Ver: <http://transparencia.org.ve/>. La organización Transparencia Venezuela es el capítulo venezolano de Transparencia Internacional, la cual tiene presencia en el país desde 2004 y trabaja a través de diferentes proyectos, entre ellos: monitoreo de la corrupción, gobierno sin corrupción, educación anticorrupción, negocios sin corrupción y acceso a la información pública

<sup>30</sup> Ver: <http://www.snttp.com.ve/>

<sup>31</sup> COALICIÓN ProAcceso. En: <http://www.proacceso.org.ve/Quienes-Somos.aspx>. Consultado el 15 de mayo de 2015.



y rendición de cuentas, el apego a la ley y buenas prácticas transparentes en los procedimientos y normas<sup>32</sup>. Los resultados obtenidos demostraron que 5 de las 6 gobernaciones evaluadas cumplieron y, en algunos casos, superaron el mínimo de transparencia que se requiere en los procesos. Sin embargo, se evidenciaron ciertas deficiencias con la participación ciudadana y el acceso a la información pública<sup>33</sup>.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

#### Obligaciones de la Administración en la LOAP

El artículo 9 LOAP estipula que los funcionarios y funcionarias de la Administración pública tienen la obligación de recibir y atender, sin excepción, las representaciones, peticiones o solicitudes que les formulen los particulares en las materias de su competencia, así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes. Asimismo, establece la obligación de la Administración pública de informar a la población a través del establecimiento de sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública (art. 142 LOAP). El artículo 143 destaca la obligación de todos los órganos y entes de la Administración pública de mantener permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia. Del mismo modo, consagra el derecho de toda persona de acceder a los archivos y registros de la Administración pública (art. 159 LOAP), tal derecho será ejercido por las personas de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos (art. 160 LOAP).

#### Obligaciones de la Administración en otras leyes: LEFP, LOPPM, LCS, LPA y LSTA

En este orden de ideas, dentro de la normativa vigente en el país que contempla los órganos administrativos sujetos a deberes de transparencia y/o información, pueden citarse<sup>34</sup>: a) la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)<sup>35</sup>, que en su artículo 33 establece la obligación de los funcionarios/as públicos de prestar la información necesaria a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos

<sup>32</sup> Ver: Transparencia Venezuela, *Índices de Transparencia*. En: <http://transparencia.org.ve/biblioteca/informes/>. Consultado el 6 de mayo 2015.

<sup>33</sup> TRANSPARENCIA VENEZUELA, Informe de Resultados Indicadores de Transparencia de Gobernaciones 2011 En: [http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2012/12/Informe-resultados-ITG-2011-MIRANDA\\_Censurado.pdf](http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2012/12/Informe-resultados-ITG-2011-MIRANDA_Censurado.pdf). Consultado el 6 de mayo 2015.

<sup>34</sup> Con carácter más general e indirecto, la LOPP (Gaceta Oficial 6.011 Extraordinaria de 21 de diciembre de 2010) establece que las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular tienen entre sus fines el ejercer la contraloría social (art. 11), que es entendida como un ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común (art. 19).

<sup>35</sup> Gaceta Oficial 37.5226 de septiembre de 2002.

tengan algún interés legítimo y en guardar la reserva, discreción y secreto que requieran los asuntos relacionados con las funciones que tengan atribuidas; b) la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)<sup>36</sup> consagra el derecho que tienen los ciudadanos/as a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal; asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable (art. 252), y solicitar la información y documentación administrativa que sea de interés para la comunidad, y la administración municipal estará en la obligación de suministrarla (art. 273); c) la Ley de Contraloría Social (LCS)<sup>37</sup>, cuyo artículo 5.3 prevé garantizar a los ciudadanos/as en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores/as públicos sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control; d) la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA)<sup>38</sup> establece que «toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa» (art. 2). A su vez, en esta ley se contempla la obligación de los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración pública, de «tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran» (art 3); e) la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (LSTA)<sup>39</sup>, contempla el deber que tienen los órganos y entes de la Administración pública de ofrecer a las personas información completa, oportuna y veraz en relación con los trámites que se realicen ante los mismos (art. 37).

En cuanto al concepto de información pública, en el país no existe una ley que regule de forma específica la materia. Sin embargo, es importante resaltar que en 2015 ha sido redactada una *Propuesta de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, cuyo artículo 5 contempla una definición amplia de los tipos de información, entre esta la información pública, y a su vez especifica cuáles son las excepciones al derecho de acceso a la información (art. 8). De igual modo, es importante acotar que esta Propuesta de Ley ha sido aprobada y puesta en marcha en diversos Estados (Lara, Nueva Esparta, Miranda, Anzoátegui y Zulia) y Municipios (Campo Elías, Baruta, Los Salias, San Diego y Chacao; en este último, la Ley fue aprobada pero se encuentra sin promulgar).

Respecto a las excepciones al derecho de acceso a la información, en la LOAP se aborda la prohibición a las funcionarias y funcionarios públicos de conservar para sí documentos de los archivos de la Administración pública y publicar copia de ellos (art. 170), la prohibición de expedición de copias certificadas de documentos y expedientes secretos o confidenciales (art. 172), y la prohibición de expedición de certificaciones de mera relación (art. 173). En la LPA, se hace referencia a que

**Concepto de información pública en el Proyecto de LOTAIP**

**Excepciones y límites a la información en la legislación vigente**

<sup>36</sup> Gaceta Oficial 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

<sup>37</sup> Gaceta Oficial 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

<sup>38</sup> Gaceta Oficial 2.818 Extraordinario de 1º de julio de 1981.

<sup>39</sup> Gaceta Oficial 5.891 Extraordinario, 31 de julio de 2008.

los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo, exceptuándose los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado (art. 59 LPA). De igual modo, existe una Normativa de Clasificación y Tratamiento de la Información de la Administración Pública (NCTIAP)<sup>40</sup>, en la cual se especifica que la clasificación de los archivos de información de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, será realizada por el propietario de la información, de acuerdo al valor estratégico y/o criticidad que posean los mismos con base a la siguiente clasificación: Estrictamente Confidencial, Confidencial, De Uso Interno y De Uso Público (art. 13 NCTIAP). En los artículos siguientes de esta normativa se aborda el procedimiento a seguir para la asignación de dicha clasificación a la información de la Administración pública (arts. 14, 15, 16 y 17 NCTIAP). La Ley Orgánica del Poder Ciudadano (LOPC) plantea que el archivo del Poder Ciudadano es, por naturaleza, reservado para el servicio oficial, salvo para quienes demuestren un interés legítimo, personal y directo (art. 58 LOPC). Por último, se encuentra la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (LSNIC)<sup>41</sup> donde se estipula que las actividades, informaciones, documentos y objetos de inteligencia y contrainteligencia, sin materia calificada, cuyo contenido es de carácter confidencial o secreto, por ser inherentes a la seguridad interior y exterior, defensa y desarrollo integral de la Nación, cuando sea solicitado el acceso por parte del interesado, tal clasificación le será informada mediante acto motivado (art. 25 LSNIC).

## 2.2. Publicidad activa<sup>42</sup>

### Información que debe publicarse según la LOAP; límites

La LOAP garantiza el acceso a la «información actualizada [...] de la administración pública, así a como guías informativas sobre procedimientos administrativos que [...] ellos ofrecen» (arts. 4 y 6). En tal sentido, «los órganos y entes de la administración pública deben utilizar [...] los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas» (art. 12). Igualmente, deberán establecer y mantener una página en internet que considere los «datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, así como un mecanismo de comunicación electrónica [...] para todas las personas vía internet» (art. 12). Por otra parte, señala que «todos los reglamentos, resoluciones y actos administrativos [...] dictados por la administración pública de-

<sup>40</sup> Gaceta Oficial 39.578, 21 de diciembre de 2010.

<sup>41</sup> Gaceta Oficial 38.940, 28 de mayo de 2008.

<sup>42</sup> Información agrupada en las categorías definidas en la ley, que las administraciones públicas deberán publicar de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad.

berán ser publicados sin excepción en la gaceta oficial [...] o según sea el caso, en el medio de publicación oficial del estado, distrito metropolitano o municipio correspondiente» (art 13), al mismo tiempo que establece la obligatoriedad de publicación de los documentos de las empresas del estado, fundaciones del estado y entes descentralizados (arts. 102, 110 y 118). No puede publicarse la información que afecte a la seguridad nacional, la defensa o la protección de datos personales, debiendo comprobarse si, verdaderamente, la publicación afecta a los límites que la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN)<sup>43</sup> prevé o, para el caso de los datos personales, si éstos pueden eliminarse del documento que se publique.

Por otra parte, el artículo 13 LI, señala que «el uso de las tecnologías de información [...] garantiza el acceso de la información pública a las personas facilitando al máximo la publicidad de sus actuaciones como requisito esencial del estado democrático y social de derecho y de justicia»; destacando de esta Ley, la creación de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información, el Centro Nacional de Tecnologías de Información<sup>44</sup> y la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información (Conati)<sup>45</sup>. Así, las instituciones del Poder Público Nacional tienen una página web que permite a sus usuarios y usuarias, obtener la más diversa información acerca de sus servicios y su trabajo en pro de la sociedad venezolana; en especial el Ministerio del Poder Popular de Planificación y sus órganos adscritos y entes descentralizados, como el Instituto Nacional de Estadística, han promovido espacios donde la población en general, tanto nacional como internacional, pueden tener acceso a información pública actualizada, lo cual incluye el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>46</sup>.

**Obligación genérica de transparencia mediante tecnologías de información en la LI**

### 2.3. Acceso a la información

La LI<sup>47</sup> establece los principios y lineamientos que «rigen el uso de las tecnologías de información en el Poder Público y el Poder Popular»

**Derecho de acceso a través de las nuevas tecnologías en la LI**

<sup>43</sup> Gaceta Oficial 37.594, 18 de diciembre de 2002.

<sup>44</sup> MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Centro Nacional de Tecnologías de Información. En: <http://www.cnti.gob.ve/institucion/conocenos/quienes-somos.html>. Consultado el 18 de Mayo de 2015.

<sup>45</sup> Establece las políticas, estrategias y lineamientos en materia de regulación, acceso, desarrollo, adquisición, implementación y uso de las Tecnologías de Información y Seguridad Informática, en el Poder Público; así como también diseña los mecanismos de coordinación e intercambio con el Poder Público, el Poder Popular e industria nacional especializada en Tecnologías de Información.

<sup>46</sup> Para conocer la variedad de información estadística que produce el Estado venezolano, ver: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), En: <http://www.ine.gov.ve/>. SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (SISOV), En: <http://sisov.mppp.gob.ve/home/index.php>; VENEZUELA EN CIFRAS, En: <http://www.mppp.gob.ve/libro/>; SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO (INFOPLAN), En: <http://www.infoplan.mppp.gob.ve/>.

<sup>47</sup> Gaceta Oficial 4.272, 17 de octubre de 2013. Ver en relación a la modificación del decreto y objeto del centro: <http://espaciopublico.org/index.php/noticias/1-libertad-de-expresi/2756-2013-10-25-19-26-51>.

así como el impulso hacia «la transparencia en el sector público [...] y la apropiación social del conocimiento» (art. 1), teniendo como finalidad, la garantía del «acceso de las personas a la información pública» así como «facilitar las relaciones entre el poder público y las personas a través de las tecnologías de información», así como fortalecer la participación en «el ejercicio de la contraloría social» (art. 3). En este sentido, «son de interés público y estratégico las tecnologías [...] de información libres para garantizar [...] la transparencia [...] de la gestión pública» (art. 4) a fin de profundizar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos<sup>48</sup>. Más en concreto, todas las personas tienen derecho a acceder «electrónicamente a los expedientes que se tramiten en el estado en que estos se encuentren, así como conocer y presentar los documentos [...] del poder público y poder popular». En ese sentido, en relación al principio de seguridad, deben «garantizar la integridad, confidencialidad [...] y disponibilidad de la información» (art. 23). En tal sentido, se ha facilitado el acceso a los servicios que ofrecen los órganos del Estado a través de plataformas que facilitan a la población llenar planillas para agilizar trámites, solicitar citas para obtener documentos como el pasaporte, inclusive, realizar cualquier queja, denuncia o petición sobre el mal funcionamiento de los servicios o vulneración de derechos humanos.

**Límites: información reservada**

Por otra parte, en referencia al decreto presidencial de creación del Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (CESPPA)<sup>49</sup> destaca su artículo 9 donde señala que «El Presidente o Presidenta del Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria podrá declarar el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualesquiera información, hecho o circunstancia, que [...] sea tramitada en el Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria». Además señala en su artículo 325 que «el Ejecutivo Nacional se reserva la clasificación y divulgación de aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca».

**Protección de la privacidad**

En los últimos años, y paralelamente al desarrollo de un Plan dirigido a la modernización de la plataforma tecnológica de la Administración pública, se ha venido actualizando el marco jurídico relativo a la privacidad. Desde el año 2000 se han aprobado un conjunto de leyes que complementan la seguridad jurídica en el manejo de la información a través de los medios informáticos, a fin de proteger la privacidad de los ciudadanos en los ámbitos privados y públicos, entre ellas: el Decreto 825 del 10 de mayo de 2000<sup>50</sup>, la Ley Especial Contra los Delitos Informáticos (LECDI)<sup>51</sup>, la Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas<sup>52</sup>, la Ley Orgánica de Ciencia, Tecno-

<sup>48</sup> Ver: Centro Nacional de Tecnologías de Información. *Resultado de la auditoría programada de cumplimiento de la normativa legal de tecnologías de información libres en órganos y entes de la Administración Pública Nacional*. En: [http://www.cnti.gob.ve/images/stories/documentos\\_pdf/evaluacionnormativatil\\_actualizado.pdf](http://www.cnti.gob.ve/images/stories/documentos_pdf/evaluacionnormativatil_actualizado.pdf). Consultado el 14 de Mayo de 2015.

<sup>49</sup> Gaceta Oficial 40.266, 7 de octubre de 2013

<sup>50</sup> Gaceta Oficial 36955, 22 de mayo de 2000.

<sup>51</sup> Gaceta Oficial 37.313 del 30 de octubre de 2001.

<sup>52</sup> Gaceta Oficial 37.313 del 30 de octubre de 2001.

logía e Innovación (2005)<sup>53</sup> y la Ley de la Función Pública de Estadísticas<sup>54</sup>. En este mismo sentido, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) contempla como objetivo general «defender los intereses de los usuarios asegurando su derecho al acceso a los servicios de telecomunicaciones, en [...] condiciones de calidad y [...] respeto a los derechos al honor, a la intimidad, al secreto de las comunicaciones» señalando que «podrán imponerse obligaciones a los operadores de los servicios para la garantía de estos derechos». De esta manera, el 23 de agosto 2000 el TSJ tomó la primera decisión sobre una solicitud de habeas data bajo la Sentencia 1.050<sup>55</sup>.

### 3. PARLAMENTO

En base a lo establecido en los arts. 135 y 136 del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional<sup>56</sup> (RIDAN), la Secretaría de la AN, con la cooperación de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, elabora y publica de manera periódica el Diario de Debates<sup>57</sup>, el cual se hace del conocimiento público. Además, el secretario/a de la AN, de acuerdo a sus atribuciones, debe publicar en el sistema automatizado el orden del día y cualquier otra información que deba ser del conocimiento de los diputados/as y la ciudadanía en general<sup>58</sup>, remitir a la mayor brevedad copia de todos los documentos y actos de la Asamblea Nacional al Servicio de Información Legislativa y al portal de Internet de la Asamblea Nacional, así como cooperar en el suministro de la información que éste requiera para ser publicada a través de los medios de comunicación disponibles. Finalmente, el presidente de la Junta Directiva de la AN, al culminar cada período anual, debe rendir cuenta pública de la gestión realizada por la AN en el ejercicio de sus funciones.

Con el fin de garantizar el acceso a la información, de conformidad con el artículo 108 CRBV, las sesiones plenarias son transmiti-

**Información parlamentaria que debe publicarse**

**La Televisión de la Asamblea Nacional**

<sup>53</sup> Gaceta Oficial 38.242, del 3 de agosto de 2005.

<sup>54</sup> Gaceta Oficial 37.321, de 9 de noviembre de 2001.

<sup>55</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL. En: <http://www.tsj.gov.ve/jurisprudencia/consulta.asp?S=005&a=2000&NS=Sala%20Constitucional&d=23/08/2000>. Consultada el 08 de octubre 2012.

<sup>56</sup> ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*. En: <http://www.asambleanacional.gob.ve/seccion/buscar>

<sup>57</sup> A través del Diario de Debates se recopilan todos aquellos proyectos de ley que son sometidos a revisión y aprobación de la AN, las consultas realizadas a la ciudadanía en el marco de la participación popular, los informes de las comisiones y subcomisiones de trabajo, así como la relación de asistencia e inasistencia de los Diputados y Diputadas, todo lo cual permite a través de su carácter de documento público proveer a los ciudadanos de información oportuna, veraz y adecuada en cuanto a la actividad de legislar que realizan sus representantes ante el Poder Legislativo.

<sup>58</sup> En cuanto al proceso de formación y discusión de Proyectos de Ley y Acuerdos, la AN o sus comisiones deben consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos/as y a las comunidades organizadas para oír su opinión sobre los mismos. Todas las consultas son de carácter público y previa difusión del material pertinente, con plena identificación de quienes participen en ellas, debiendo ser sistematizadas todas las propuestas que se presenten.

**Obligaciones de información de los diputados individuales**

das por la Fundación Televisora de la Asamblea Nacional (ANTV), pudiendo prestar apoyo para la transmisión la televisora del Estado. Se facilitarán las condiciones para que los medios de comunicación interesados en transmitir la información que se genera en el desarrollo de la Sesión, puedan hacerlo a través de la señal de ANTV.

El artículo 197 CRBV establece que «Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados u obligadas [...] a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos o elegidas». Más en concreto, según el artículo 13.3 RIDAN están en la obligación de informar sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes y periódicas, de acuerdo con el programa presentado a los electores y electoras durante su campaña electoral. En ese sentido, se puede destacar el acceso público a la información sobre los informes de gestión de cada diputado y diputada dentro de la Asamblea Nacional.

Por su parte, tomando en cuenta el artículo 15 RIDAN referido a la Declaración de bienes y actividades económicas, los diputados/as deben consignar dentro de los treinta días hábiles a su incorporación a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional copia de la declaración jurada de bienes presentada a la Contraloría General de la República y también de las actividades económicas a las que estén vinculados/as o que puedan ser de interés, de su cónyuge o de sus hijos sometidos a patria potestad. De esas declaraciones se llevará un registro confidencial en la Secretaría de la AN, el cual solo podrán consultarlo u obtener copia los diputados o diputadas que deseen realizar alguna investigación parlamentaria autorizada, o acrediten un interés legítimo y justificado en la información, previa autorización de la Junta Directiva.

**Monitoreo de la información parlamentaria**

En el país existen ONG y Asociaciones Civiles dedicadas a la monitorización de la información parlamentaria; entre éstas tenemos a Transparencia Venezuela, Monitor Legislativo, Observatorio Económico Legislativo, Cedice Libertad, el Foro por la Vida, y finalmente la Asociación Civil Súmate.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

**Información judicial que debe publicarse**

El artículo 120 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia<sup>59</sup> (LOTSJ) obliga a este, a través de su Junta Directiva y de sus órganos auxiliares, a suministrar amplia, oportuna y veraz información sobre su organización, funcionamiento y actividades, con el fin de que el pueblo participe y ejerza control social sobre su gestión pública (art. 120). Asimismo, el TSJ y sus órganos auxiliares deberán crear, mantener y actualizar un sistema de información física y electrónica que contenga, entre otros, el esquema actualizado de su organización y funcionamiento, así como un mecanismo de comunicación e información electrónica disponible para todas las personas.

<sup>59</sup> Gaceta Oficial 5.991, 29 de julio de 2010.

El TSJ ofrece en su portal web información sobre su misión y visión, los Magistrados, la duración en sus cargos, los requisitos para ser Magistrado y de la actividad jurisdiccional (decisiones, jurisprudencias, cuentas, audiencias, boletas, comunicados, carteles, acuerdos, designaciones, resoluciones y gaceta oficial). También se pueden encontrar datos sobre Estadísticas de Gestión Judicial, Ejecución Presupuestaria y el Sistema de Gestión Judicial (Módulo del Sistema de Gestión Judicial) seguido por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que constituye una herramienta tecnológica de *software libre*, que apoya la gestión judicial y la automatización de los procesos que realiza el Sistema de Justicia, con el objeto de incrementar la celeridad procesal en los juicios seguidos ante la jurisdicción penal y optimizar así el servicio de Administración de justicia, enmarcado en las líneas políticas del Estado venezolano denominadas Gran Misión «Eficiencia o Nada» y Gran Misión «A Toda Vida Venezuela»<sup>60</sup>. A través de este módulo, se enlazan en forma permanente a los tres principales órganos involucrados del Sistema de Justicia, como son: los jueces, el MP y la Defensa Pública, con la finalidad de llevar una agenda automatizada de las audiencias que realicen los tribunales y así evitar el diferimiento de audiencias.

**La web del TSJ**

En lo que respecta del *Habeas Data*, el artículo 167 LOTSJ refiere que toda persona tiene derecho a conocer los datos que a ella se refieran así como su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o privados; y, en su caso, exigir la supresión, rectificación, confidencialidad, inclusión, actualización o el uso correcto de los datos cuando resulten inexactos o agraviantes. El *Habeas Data* sólo podrá interponerse en caso de que el administrador de la base de datos se abstenga de responder el previo requerimiento formulado por el agraviado dentro de los veinte días hábiles siguientes al mismo o lo haga en sentido negativo, salvo que medien circunstancias de comprobada urgencia.

**Acceso a la información judicial: «habeas data»**

Algunas ONG dedicadas al seguimiento de la información judicial en Venezuela, son: Espacio Público, Acción Solidaria, Transparencia Venezuela, Fundación para el Debido Proceso (FUNDEPRO) y Programa Venezolano para la Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA).

**Monitoreo de la información judicial**

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 5.1. Partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (LPPRPM) señala que los partidos se constituyen mediante su inscripción en el registro del CNE (art. 16) y que para ello deben consignar su acta constitutiva, su declaración de principios, su programa de acción política y sus estatutos; la constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en por lo menos doce de las Entidades Regionales, la descripción y dibujos de los símbolos y emblemas del

**Datos que deben presentar los partidos ante el CNE**

<sup>60</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. En: <http://www.tsj.gob.ve/inicio>



partido; los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan. Además, las directivas nacionales de las organizaciones políticas deberán presentar ante el CNE (las directivas regionales ante la Gobernación del Estado), un libro diario, un libro mayor y un libro de inventarios, los cuales deberán ser encuadernados y foliados y conservados durante cinco años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos.

## 5.2. Cooperativas

**Información que las cooperativas deben remitir a la Superintendencia Nacional de Cooperativas**

Las sociedades de personas han venido incorporándose muy activamente en el aparato productivo nacional. Se les ha dado fuerza constitucional, considerándolas como la base fundamental del desarrollo endógeno de la economía nacional y de la sociedad. En ese sentido, se puede señalar a las cooperativas, que según la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas<sup>61</sup> son «asociaciones abiertas y flexibles, de hecho y derecho cooperativo, de la Economía Social y Participativa, autónomas, de personas que se unen mediante un proceso y acuerdo voluntario, para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, para generar bienestar integral, colectivo y personal, por medio de procesos y empresas de propiedad colectiva, gestionadas y controladas democráticamente» (art. 2). De acuerdo con la Ley, una vez constituidas las cooperativas, éstas deben enviar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, dentro de los 15 días siguientes al registro, una copia simple del acta constitutiva y del estatuto a los efectos del control correspondiente. Además, deben llevar la contabilidad conforme con los principios contables generalmente aceptados, aplicables a las cooperativas y establecerán sistemas que permitan que los asociados, las instancias de coordinación y control definidas en los estatutos y el sector cooperativo cuenten con información oportuna y adecuada para la toma de decisiones. También deben remitir los balances económicos y sociales a los organismos de integración y a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, en el siguiente trimestre a la finalización del ejercicio económico.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

**Derechos de la niñez y adolescencia**

Como normas específicas de garantía de la transparencia y acceso a la información pública dirigidas a los grupos especialmente vulnerables, en primer lugar se encuentra la CRBV, que estipula que los niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral (art. 58 CRBV). Con más detalle, en la Ley Orgánica para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA)<sup>62</sup> se establece el derecho a la información (art. 68), donde todos los NNA tienen derecho a recibir, buscar y utilizar

<sup>61</sup> Gaceta Oficial 37.285, 18 de septiembre de 2001.

<sup>62</sup> Gaceta Oficial 5.859 Extraordinario, 10 de diciembre de 2007.

todo tipo de información que sea acorde con su desarrollo, y el Estado les debe garantizar el acceso a servicios públicos de información, documentación, bibliotecas o demás servicios similares que satisfagan las diferentes necesidades informativas de los NNA. De igual modo, se contempla el derecho a información en materia de salud (art. 43), derecho a ser informados e informadas y educados o educadas, de acuerdo a su desarrollo, en salud sexual y reproductiva (art. 50) y el derecho a ser informados e informadas y a participar activamente en su proceso educativo (art. 55). Por su parte, los Consejos Municipales de Derechos de NNA deben tener acceso a la información de la cual dispongan los integrantes del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de NNA y otros entes públicos, en materias relacionadas con NNA (art. 157).

La Ley para las Personas con Discapacidad (LPD)<sup>63</sup> establece que el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CNPD) tiene como finalidad crear y mantener actualizado un centro de datos nacional e internacional para registrar, organizar y conservar información y documentación relativa a la atención integral, participación e incorporación a la sociedad de las personas con discapacidad (art. 55.7). A su vez, contempla que los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, y todas las personas naturales y jurídicas de derecho privado están en la obligación de proveer la información que solicite el CNPD, con el propósito de identificar, ubicar a los infractores o infractoras de esta Ley y aplicar las sanciones a que haya lugar (art. 79).

En el caso de las personas adultas mayores, la Ley de los Servicios Sociales (LSS)<sup>64</sup>, en su artículo 18, plantea que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, deben hacer del conocimiento de las instancias de participación ciudadana previstas en esta Ley, la formulación, ejecución y resultado de los proyectos, planes, programas y presupuestos destinados a la atención integral de las personas protegidas por la Ley; y también establece que las instituciones públicas y privadas de protección y asistencia a las personas protegidas por la Ley, están en la obligación de informar a sus residentes o usuarios y al público en general de todos los servicios que presta y sus características (art. 100).

La Fundación Infocentro desarrolla un programa de creación de lugares de acceso a la información, dirigidos sobre todo a los grupos en situación de vulnerabilidad y en especial de pobreza. Así, la iniciativa también se ha llevado a los diferentes centros de privación de libertad, así como pueblos y comunidades indígenas de todo el territorio nacional, a través de los Infomóviles. Aunado a lo anterior, se ha profundizado el proceso de instalación de Infocentros adaptados a personas con discapacidad visual y sigue aumentando el número de Infocentros conectados al Satélite Simón Bolívar. Para 2012, se contabilizaron 865 Infocentros (de los cuales 84 se habían transferido a las comunidades y 562 estaban conectados al Satélite Simón Bolívar); asimismo, existían 28 Infomóviles y se había atendido al 86%

**Derechos de las personas con discapacidad**

**Derechos de las personas mayores**

**Infocentros, Infomóviles y «Wi-Fi» públicos para facilitar el acceso a la información a grupos vulnerables**

<sup>63</sup> Gaceta Oficial 38.598, 5 de enero de 2007.

<sup>64</sup> Gaceta Oficial 38.694, 30 de mayo de 2007.

de los municipios del país<sup>65</sup>. Otra de las estrategias implementadas por el Estado, por medio del Poder Ejecutivo Municipal, ha sido el de incorporar Wi-Fi en las plazas principales del país, iniciando con las Plazas Bolívar, Diego Ibarra y El Venezolano en la ciudad de Caracas<sup>66</sup>, todo ello para permitir a todas las personas el acceso a Internet, de manera gratuita y rápida.

## 7. FUENTES DE INTERNET

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional:  
<http://www.asambleanacional.gob.ve/seccion/buscar>
- Coalición ProAcceso :  
<http://www.proacceso.org.ve/Quienes-Somos.aspx>. Consultado el 15 de mayo de 2015
- Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, Informe Nacional de Avance XXIII Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción:  
[http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/avances/Informe\\_Avance\\_XXIII\\_Reunion\\_Mesisic.pdf](http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/avances/Informe_Avance_XXIII_Reunion_Mesisic.pdf). Consultado el 15 de mayo 2015.
- Fundación Infocentro, La Revolución es una fiesta en sí misma y hoy estamos de alguna manera celebrándola, 14 de mayo de 2015. Nota de prensa:  
<http://www.infocentro.gob.ve/index.php/informate/noticias/768-la-revolucion-es-una-fiesta-en-si-misma-y-hoy-estamos-de-alguna-manera-celebrandola>. Consultado el 14 de mayo de 2015.
- Transparencia Venezuela, Nuestros Proyectos:  
<http://transparencia.org.ve/que-hacemos/>. Consultado el 6 de mayo 2015
- Transparencia Venezuela, Índices de Transparencia:  
<http://transparencia.org.ve/biblioteca/informes/>. Consultado el 6 de mayo 2015
- Transparencia Venezuela:  
[http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2012/12/Informe-resultados-ITG-2011-MIRANDA\\_Censurado.pdf](http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2012/12/Informe-resultados-ITG-2011-MIRANDA_Censurado.pdf). Consultado el 6 de mayo 2015
- Transparency International, Corruption Perceptions Index 2014: Results:  
<http://www.transparency.org/cpi2014/results>. Consultado el 4 de mayo 2015.
- Tribunal Supremo de Justicia:  
<http://www.tsj.gob.ve/inicio>

<sup>65</sup> FUNDACIÓN INFOCENTRO. *Datos relevantes del Proyecto Infocentro 2012*. En: [http://infocentro.gob.ve/\\_galeria/archivo/2/documento\\_662\\_ayuda\\_memoria\\_infocentro\\_al\\_01-08-2012.pdf](http://infocentro.gob.ve/_galeria/archivo/2/documento_662_ayuda_memoria_infocentro_al_01-08-2012.pdf)

<sup>66</sup> EL UNIVERSAL. *Jorge Rodríguez inauguró acceso a Internet Wi-Fi en tres plazas caraqueñas*. En: <http://www.eluniversal.com/caracas/131125/jorge-rodriguez-inauguro-acceso-a-internet-wi-fi-en-tres-plazas-caraqu>. Consultado el 25 de noviembre de 2013.

## 18. SÍNTESIS

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3 Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El derecho a la información pública se encuentra reconocido expresamente, como derecho fundamental, en las Constituciones de Brasil (1988, art. 5.XXXIII), Colombia (1991, art. 74, potenciado por una avanzada doctrina de la Corte Constitucional), Ecuador (1998, art. 18.2), Guatemala (1985, arts. 30 y 31), México (reforma constitucional de 2014, art. 6), Perú (1993, art. 2.5, potenciado por una avanzada doctrina del Tribunal Constitucional), Portugal (1976, arts. 48.2 y 268.2) y Venezuela (1999, art. 28). Como mandato constitucional se reconoce en Paraguay (1992, art. 28). En Argentina, Costa Rica, El Salvador y Puerto Rico se reconoce con este carácter por vía jurisprudencial, deduciéndolo de las cláusulas de apertura del catálogo de los derechos al Derecho internacional, del principio democrático, del derecho de petición o del derecho genérico a la información. No hay constancia de que en Bolivia, España, Nicaragua y Uruguay la jurisprudencia se haya pronunciado en esta dirección. No obstante, es de esperar que lo haga, pues los textos constitucionales de la región son similares y la consideración del acceso a la información como derecho fundamental es la línea dominante en el Derecho comparado.

Todas las Constituciones reconocen derechos e intereses que limitan el acceso a la información pública, principalmente la intimidad y la protección de datos, la defensa nacional y la seguridad del Estado y la investigación en causas criminales. En estos casos, la jurisprudencia adopta el criterio de la ponderación, especialmente desarrollado, para nuestro ámbito, entre otras jurisdicciones, por la Corte Constitucional de Colombia. A nivel legislativo, el límite más fuerte de la transparencia es el delito de revelación de secretos, recogido en casi todos los Códigos Penales.

Cuentan con una ley general de acceso a la información, por orden cronológico, los siguientes países: Perú (2002), Ecuador (2004), Nicaragua (2007), Uruguay (2008), Guatemala (2008), El Salvador

**La mayoría de las Constituciones o Tribunales Constitucionales reconocen el derecho fundamental a la información pública**

**Límites constitucionales a la transparencia y criterio de ponderación**

**Once países cuentan con ley general, y dos con reglamento general**

(2011), Brasil (2011), España (2013), Colombia (2014), Paraguay (2014) y México (2015). En Portugal se han presentado diversas iniciativas, de momento sin éxito, y en Costa Rica hay una ley en tramitación en 2015. En Puerto Rico se aplica la *Freedom of Information Act* de 1967, ley federal de Estados Unidos, pero solo ante las Agencias Federales. Argentina (2003) y Bolivia (2005) cuentan con normativa general pero de rango reglamentario.

**Materias que suelen regularse en leyes específicas**

Casi todos los países cuentan con legislación específica que, por lo general, potencia el acceso a la información en determinados sectores. Los más citados, aunque a título normalmente ejemplificativo, son los siguientes: medio ambiente, participación social, periodistas, parlamentarios y concejales, probidad, contratos públicos y finanzas públicas.

**Amplia ratificación de instrumentos internacionales; países que pertenecen a la Alianza para el Gobierno Abierto**

Los principales instrumentos internacionales que tratan directa o indirectamente de la transparencia y del acceso a la información, relacionados en el capítulo I de este Informe, han sido ratificados por la práctica totalidad de los Estados iberoamericanos. Forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y han adoptado planes de acción para su implementación los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

## 1.2. Instituciones

**Órganos de cumplimiento y órganos de control**

A nivel institucional, hay que distinguir entre órganos encargados de cumplir con las obligaciones de transparencia y órganos encargados de controlar posteriormente los eventuales incumplimientos de tales obligaciones. Para lo primero, en la mayoría de los países hay un Ministerio con competencias de impulso y coordinación y unidades de transparencia en cada uno de los órganos administrativos. Sin embargo, a los efectos de este Informe, es mucho más importante lo segundo. El cumplimiento de las obligaciones de información pública, correlato natural del derecho a recibirla, exige la puesta en marcha y el funcionamiento eficaz de instituciones independientes de control.

**Países que cuentan con órganos independientes de control, especializados o no**

Existen órganos especializados de control de la transparencia, que por la forma de designación y cese de sus miembros pueden ser calificados como independientes, en El Salvador (el Instituto de Acceso a la Información Pública, con cinco miembros propuestos por la sociedad civil) y en México (un conjunto de órganos integrados en el Sistema Nacional de Transparencia, que incluye «organismos garantes» dotados de independencia). En España, la independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es relativa: aunque seis de sus ocho miembros proceden de autoridades que cabe calificar como independientes (Congreso, Senado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Agencia de Protección de Datos y autoridad independiente de responsabilidad fiscal) a los órganos controlados (con las reservas derivadas de la mecánica del Estado de partidos), el Presidente, único miembro permanente del órgano, es propuesto por el Gobierno, si bien necesita la mayoría absoluta del Congreso.

En otros países no se crean órganos especializados, atribuyéndose el control de la transparencia a instituciones ya existentes, dotadas de independencia, al menos según la ley. Así, en Colombia y Brasil la función de control de la transparencia recae principalmente en el Ministerio Público, que goza de autonomía, constitucionalmente garantizada. La situación es similar en Costa Rica, donde esta función se atribuye sobre todo a la Procuraduría de la Ética Pública, así como en Venezuela, donde el Consejo Moral Republicano (integrado por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público) asume indirectamente (pues no hay ley reguladora) un cierto control de la transparencia. En Ecuador y El Salvador, la Defensoría del Pueblo asume la función general de garantía de la transparencia pública en el país. Téngase en cuenta que en todos los países el Ombudsman ostenta la potestad de recabar información de los poderes públicos, convirtiéndose así en órgano de control de la transparencia, lo diga o no expresamente el ordenamiento jurídico de cada país. Esta perspectiva será abordada con detalle en el capítulo III de este Informe.

Por el contrario, estas funciones (que no pueden ser calificadas estrictamente como de control, pues este exige separación entre controlado y controlador) recaen en órganos de dependencia política en Argentina (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Oficina Anticorrupción, dirigida esta por el Fiscal de Control Administrativo, designado y removido por el Presidente de la Nación), Bolivia (Ministerio de Transparencia), Nicaragua (la Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública está integrada por representantes de los órganos controlados) y Paraguay (la Secretaría de la Función Pública depende de la Presidencia de la República). En Perú, Portugal, Puerto Rico y Uruguay no existen órganos de control general (sin perjuicio de órganos que pueden asumir algunas funciones en ámbitos específicos) de la transparencia propiamente dichos.

En los países que cuentan con órganos específicos de protección de datos personales pueden producirse fricciones con los órganos de control de la transparencia. Este problema se intenta solventar en la última ley de la región: así, en México, el órgano recién creado se denomina Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Países sin órganos independientes de control general de la transparencia**

**¿Colisión con órganos de protección de datos?**

### 1.3. Políticas

Son pocos los países que cuentan con una política de transparencia bien definida y articulada, excepción hecha de los planes derivados de la pertenencia de los respectivos Estados, ya mencionados, a la Alianza para el Gobierno Abierto. Ciertamente, resulta deseable que las obligaciones de transparencia se formulen como deberes jurídicos<sup>1</sup>

**Los planes en las normas y en la realidad; ámbitos típicos de actuación y tipología**

<sup>1</sup> Nótese que esta es una de las tesis defendidas por la FIO desde el inicio de sus Informes sobre Derechos Humanos, en 2003: los derechos humanos son ante todo normas jurídicas (exigibles, de Derecho constitucional); convertirlos en meras políticas públicas (perspectiva de la ciencia política) es devaluar su naturaleza.

pero también es cierto que por tratarse de obligaciones costosas y que implican transformaciones importantes de la cultura administrativa, resultan necesarias políticas activas que favorezcan el impulso y el progreso en esta materia. La mejor opción es que existan planes bien definidos y que estos se formulen en normas (en todo caso, relativas, pues si son exigibles ya no serían políticas sino deberes jurídicos); otra cosa es que se cumplan. Por ejemplo, en Bolivia la política de transparencia adquiere forma normativa (Decreto 2014/2009, que incluye obligaciones de publicidad activa), pero su cumplimiento parece relativo. En Brasil, el Gobierno Federal ha sido proactivo, con variadas actuaciones a favor de la transparencia, no siempre previstas en la ley, como la creación de locales de acceso a la información o publicación de datos que van más allá de los legalmente obligatorios. En Colombia, los órganos responsables y los lineamientos principales de la política de transparencia están diseñados en la ley y, quizás gracias a ello, encontramos actuaciones públicas bastante avanzadas, especialmente en el progreso de las TIC en el país (Estrategia Gobierno en Línea y Plan Vive Digital 2014-2018), destacables igualmente en Ecuador (Plan Nacional de Banda Ancha, Plan Nacional de Gobierno Digital, Plan Nacional de Conectividad Escolar y proyecto piloto de Datos Abiertos, entre otros), en Paraguay (Plan de Acción de Gobierno Abierto), en Portugal (portales temáticos de información pública), en Uruguay (Plan de Acción de Gobierno Abierto, con rango de decreto) o en Venezuela (donde la política de impulso de las TIC adquiere rango de ley). En España, el órgano de control ha puesto en marcha un Plan Estratégico 2015-2010, con objetivos y medidas concretas pero con el inconveniente de que depende de las instancias políticas para su completa implementación. Se esperan actuaciones similares en México, donde el recién creado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuenta entre sus competencias promover activamente la transparencia en el país.

En otros países, como Costa Rica (Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018), Ecuador (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017), El Salvador (Plan de Desarrollo 2014-2019), Perú (Acuerdo Nacional 2002-2021 y Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2021) o Venezuela (Plan de Desarrollo Económico y Social 2013-2019), la política de transparencia se integra en planes más amplios de modernización y democratización administrativa, lo cual, lejos de disminuir su importancia, puede servir para potenciarla al integrarla en un marco más global y conectarla con otros elementos que refuerzan su eficacia. En Portugal, la política general de modernización administrativa adquiere rango de ley, incluyendo acciones importantes a favor de la transparencia, que contribuyen a paliar la inexistencia de una ley específica.

La sociedad civil resulta fundamental para exigir la transparencia de los poderes públicos y denunciar los incumplimientos de este principio esencial del Estado democrático: resulta claro que la transparencia es un instrumento al servicio de la ciudadanía, y si esta no lo utiliza, de poco sirve. En este sentido, distintas organizaciones no

**Importancia de la sociedad civil; organizaciones no gubernamentales más destacadas**

gubernamentales deben ser mencionadas por su importante papel en este campo: en Ecuador, la llamada Coalición Acceso fue clave para la aprobación de la Ley de 2004.

Actualmente desarrollan una importante labor, además de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional: Poder Ciudadano en Argentina; la Alianza «Más Información, Más Derechos» (coordinada por la Fundación para la Libertad de Prensa) en Colombia; Costa Rica Íntegra en Costa Rica; el capítulo nacional de «Access Info Europe» en España; Acción Ciudadana en Guatemala; Datos Abiertos y Semillas para la Democracia en Paraguay; el Instituto Prensa y Sociedad, Ciudadanos al Día, el Consejo de la Prensa y Proética en Perú; Transparencia e Integridad en Portugal; el Centro de Investigación y Política Pública, Espacios Abiertos y el Centro de Gobernanza Pública y Política en Puerto Rico; el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, la Coalición por una Comunicación Democrática, la Comisión de Lucha contra la Corrupción y Uruguay Transparente en Uruguay; y la Coalición Pro Acceso (integrada por siete organizaciones) en Venezuela.

En otros países, las organizaciones no gubernamentales son menos activas, pudiendo afirmarse, aun con cautelas, que cada sociedad tiene la transparencia que se merece. El Informe de Bolivia es contundente: «la exigibilidad del derecho de acceso a la información pública es mínima y se reduce a temas muy específicos y de manera esporádica. No existe una cultura de demanda y uso de información pública debido a la falta de conocimiento y conciencia de este derecho».

Es evidente que la información publicada por los poderes públicos en Internet necesita, para ser útil, una sistematización que facilite su comprensión y análisis. A tal fin, son interesantes los sitios web que se dedican a esta tarea; el caso español es reseñable, donde distintas organizaciones no gubernamentales publican de manera comparativa datos sobre ejecución del gasto público, salarios públicos o concesión de indultos, entre otras materias de interés para la ciudadanía. Los apartados precedentes de este capítulo dan cuenta de iniciativas similares en Guatemala y Puerto Rico.

Desde esta perspectiva, puede ser interesante que el propio Estado fomente la participación de la sociedad civil. Un supuesto relevante es el mecanismo de Control Social establecido en la Constitución de Bolivia; sin embargo, en la práctica resulta poco operativo, dado el relativo desinterés de las partes implicadas. Precisamente por esto, quizás sea más útil trabajar antes en la sensibilización y en la capacitación; encontramos avances relevantes en este sentido en Colombia, Guatemala y Venezuela, donde existen programas dirigidos a los estudiantes y a los funcionarios, así como a la ciudadanía en general. La Ley nicaragüense, por su parte, impone a las Universidades incluir en sus programas temas que promuevan la importancia del acceso a la información pública.

**Fomento estatal de la participación**



## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

**Órganos  
administrativos  
sujetos a obligaciones  
de transparencia:  
predomina un  
concepto amplio**

La tendencia claramente dominante en el Derecho comparado (al menos en los trece países que cuentan con normativa especial de transparencia) es la formulación de un concepto amplio de Administración pública o Poder Ejecutivo, a efectos de definir el ámbito subjetivo de las obligaciones de transparencia. Normalmente las leyes utilizan enumeraciones detalladas, con el claro propósito de evitar que determinados entes escapen al control. Un ejemplo, entre otros muchos que podrían citarse, es la ley guatemalteca, en cuya virtud son sujetos obligados «toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la Administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite», a lo que sigue, para mayor precisión, un amplio listado, aclarándose que «es enunciativo y no limitativo». Algunas leyes incluyen expresamente en este ámbito órganos no estrictamente administrativos pero tampoco legislativos ni jurisdiccionales, como las llamadas Administraciones independientes, en el sentido amplio del término (Colombia, Costa Rica, El Salvador, España o Nicaragua). A veces, sin embargo, se señala que determinados órganos, por razones diversas, se sujetan a las obligaciones de transparencia solo en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo; tal es significativamente el caso de España, que utiliza esta fórmula de transparencia limitada para las Corporaciones de Derecho Público, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Casa Real y el Banco de España. En contraste, en Paraguay o en Perú órganos similares son expresamente sujetos obligados pero sin dicha limitación. En los Estados políticamente descentralizados se especifica que las obligaciones de transparencia se dirigen también a los órganos autonómicos (España) o estatales (Brasil y México). En todo caso, los órganos municipales también están sujetos a estas obligaciones, y así suele afirmarse expresamente en casi todas las leyes aplicables.

**Doble concepto de  
información pública**

En cuanto al concepto de información pública, aunque las leyes no siempre lo hacen claramente, conviene distinguir entre datos que deben ser publicados de oficio y datos que no tienen este carácter pero que deben ser suministrados si los ciudadanos los solicitan.

### 2.2. Publicidad activa

**Información que  
debe publicarse**

Por publicidad activa entendemos la información que los poderes públicos deben publicar de oficio, normalmente a través de Internet. Aquí deben distinguirse entre los países, ya señalados, que cuentan con normativa específica de transparencia y el resto. Los primeros

son obviamente los más exigentes, pero aun así, existen leyes más detalladas que otras. Puede hablarse de un contenido mínimo, presente en la práctica totalidad de las leyes aplicables, que exige a la Administración publicar en sus sitios web la normativa vigente, la estructura organizativa, las competencias, el presupuesto y su ejecución, las nóminas y rentas de los servidores públicos, los contratos públicos y los proyectos públicos. En otros países se incluyen catálogos más detallados de información de difusión obligatoria, como en Ecuador, El Salvador o Paraguay, que cuentan con leyes muy completas, donde se añaden resultados de auditorías, procesos precontractuales o viajes de autoridades y funcionarios, entre otros.

También las leyes suelen establecer las excepciones o las informaciones que pueden no publicarse, derivadas de la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionales, ya citados en el apartado 1.1. A ello se añaden a veces los documentos en preparación o no definitivos.

En los países que carecen de normativa específica de transparencia existen obligaciones dispersas de publicación de oficio, que raramente exigen la difusión en Internet. Así, en Argentina, se refieren a los cargos y funciones públicas, a la administración de los recursos públicos y a los contratos y servicios públicos. En Costa Rica puede hablarse de una obligación implícita (y por tanto discutible) de transparencia activa derivada del principio constitucional de evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración. En Portugal distintas leyes sectoriales contienen obligaciones de publicidad activa en materia ambiental, de recepción de fondos públicos, de servidores públicos, o tributaria; no obstante, puede hablar de una obligación genérica de publicidad activa derivada de la legislación de modernización administrativa, si bien parece escasamente operativa, precisamente por su carácter genérico. En Puerto Rico solo se encuentran obligaciones claras de publicidad activa en el ámbito de los llamados Pequeños Negocios.

Todas las legislaciones exigen publicar en Internet la información pública y mantenerla actualizada, detallándose en algún caso que de forma mensual. En la mayoría de los países (p. ej., Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú), normalmente en normas de rango inferior o en documentos sin carácter estrictamente normativo, existen estándares a seguir por esta publicación. En algunos casos (p. ej., México o España) se prevé un portal único, con el fin de homogeneizar formatos y facilitar así la búsqueda de información. En esta dirección, en Perú y otros países se exige expresamente que la información se presente de forma simple, clara y directa y de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Normalmente, expresa o implícitamente, en todos los países se permite la reutilización de la información publicada.

Las obligaciones de publicidad activa, para ser consideradas obligaciones en sentido estricto, deben venir acompañadas de mecanismos de control para los casos de incumplimiento. Algunos ordenamientos (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala) guardan silencio sobre el particular, por lo que el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (que no serían propiamente obligaciones jurídicas)

**Forma de la publicación**

**Control de las obligaciones de publicidad activa**

queda al albur de la Administración. Entre los países que cuentan con mecanismos de control, cabe distinguir entre sistemas fuertes y débiles. Entre los primeros figuran los países donde expresamente se permite iniciar, por queja ciudadana, procedimientos disciplinarios contra las personas incumplidoras de sus obligaciones de publicidad activa, como Colombia (donde se añade, como mecanismo adicional, inspecciones periódicas), Ecuador (es la Defensoría del Pueblo quien puede solicitar la destitución del funcionario incumplidor), México o Paraguay. Supuestos discutibles de sistema fuerte de control son el español y el peruano, donde hay remisiones genéricas al sistema disciplinario de los funcionarios pero ausencia de procedimientos especiales o de regulación de estos. Otro mecanismo de control, más débil, es el derivado de la presentación de informes de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, previsto por ejemplo en Ecuador o en España.

### 2.3. Acceso a la información

#### Elementos básicos del derecho de acceso a la información pública

La información pública no disponible para el público en general puede ser solicitada a la Administración y esta se encuentra obligada a suministrarla (transparencia pasiva): en esto consiste básicamente el derecho de acceso a la información pública, reconocido como derecho fundamental, según vimos, en la mayor parte de los países, y que puede considerarse un derecho de prestación, en el sentido amplio del término. Obviamente, una vez más, el derecho se encuentra mejor garantizado (no quiere decir que en los demás no exista) en los países que cuentan con normativa legal.

Los elementos básicos del derecho de acceso a la información pública son los siguientes:

- a) Titularidad. Se establece normalmente la titularidad universal, incluyendo extranjeros, menores de edad y personas jurídicas y sin exigir la presencia de un interés concreto sobre la información solicitada. De esta forma, la tendencia es claramente la eliminación del viejo requisito del interés legítimo para el acceso a la información.
- b) Objeto de la información y excepciones. Como regla, se establece la presunción de que toda la información en poder de la Administración, cualquiera que sea su formato, es pública y por tanto debe ser suministrada si cualquier ciudadano la solicita. Todas las legislaciones también delimitan negativamente el concepto de información pública, estableciendo excepciones, esto es, datos que no pueden ser suministrados (en síntesis, los que afecten a la intimidad de las personas, a la propiedad intelectual, a la seguridad pública o al secreto industrial o comercial): aquí el problema es el mayor o menor número de excepciones (en España son numerosas) y sobre todo el margen de discrecionalidad de las autoridades para interpretarlas y aplicarlas, para lo cual ha de atenerse más a la práctica administrativa (tema poco analizado en los apartados precedentes

de este capítulo) que a la letra de la ley. En algunos países (p. ej., Argentina o Perú) se señala además que no existe una obligación de la Administración de producir información que previamente no posea. En otros (p. ej. El Salvador o España) se excluyen las solicitudes de información manifiestamente irrazonables.

Las leyes sobre transparencia establecen un procedimiento bastante similar para el ejercicio del derecho, basado en los elementos siguientes:

- a) El procedimiento comienza con una sencilla solicitud escrita (en algunos países, como Colombia o Guatemala, se admite también oralmente) y con identificación del solicitante (en Colombia se admite excepcionalmente la solicitud con identificación reservada, a través del Ministerio Fiscal), pero sin necesidad de justificar para qué se pide la información. En varios países existe un sistema sencillo de solicitud de información a través de Internet.
- b) Gratuidad, salvo los costes, en su caso, de la reproducción de los documentos solicitados.
- c) Plazos breves de respuesta, que van del «acceso inmediato a la información» de Brasil a los dos meses en casos de especial complejidad de España. En caso de falta de competencia del órgano al que se dirige la solicitud, en varios países (p. ej., Paraguay) se establece la obligación de que sea este quien la derive al competente.
- d) Necesidad de justificación, por parte de la Administración obligada por el derecho, de la negativa a suministrar la información. En este último sentido, resulta de interés la ley de Colombia, que establece la inversión de la carga de la prueba (es la Administración quien debe demostrar por qué no suministra la información), así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de este país, que impone importantes requisitos a la motivación denegatoria, centrados en el principio de ponderación; en esta misma línea, es también relevante la doctrina del Tribunal Constitucional peruano. La reciente ley española se preocupa especialmente de fijar los criterios de ponderación. En este último país, al igual que en Perú, se prevé el suministro parcial de la información y se detecta una prevalencia clara del derecho a la protección de datos, que permite denegar muchas informaciones por este motivo.

Las garantías del derecho de acceso a la información comienzan cuando la Administración no responde a la solicitud, o cuando responde negativamente. Aquí hay dos grandes modelos de control normalmente compatibles: en primer lugar, un control administrativo, a cargo bien de un órgano superior (a veces ante el mismo órgano, en recurso de reposición o reconsideración, en principio poco operativo), bien del órgano independiente de transparencia; en segundo lugar, un control judicial. Los controles administrativos tienen la ventaja de que suelen ser también gratuitos y más rápidos, y a veces especializados (así cuando están a cargo de la autoridad independien-

**Procedimiento para el ejercicio del derecho**

**Garantías del derecho: administrativas y judiciales**

te de transparencia, en los pocos países donde existe, como en El Salvador, España o México), pero el inconveniente, a veces (depende mucho de la práctica administrativa), de la mayor sintonía con el órgano incumplidor, como puede ser el caso de Nicaragua, donde no existe una autoridad independiente y los recursos se dirigen a órganos administrativos de corte clásico o vinculación política. Los controles judiciales, por su parte, encajan mejor con la lógica del Estado de Derecho, pero en este campo no siempre son adecuados, por la lentitud y carestía del proceso: resulta una carga demasiado onerosa para el ciudadano corriente tener que acudir a los tribunales para lograr algo tan sencillo como un documento público. Este problema se intenta solventar en Ecuador, donde la misma Constitución prevé un procedimiento judicial especial (acción de acceso a la información pública), sujeto a plazos perentorios y sin necesidad de abogado. Un proceso similar se encuentra previsto en Uruguay.

#### **Sanciones**

Paralelamente, una garantía adicional del derecho es la posibilidad de imponer sanciones administrativas e incluso penales a los funcionarios que denieguen la información solicitada, posibilidad especialmente regulada, por ejemplo, en Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua o Perú. En España se duda de que este mecanismo, pendiente en todo caso de regulación, vaya a resultar efectivo. Téngase en cuenta no obstante el carácter complementario de este tipo de instrumentos, pues con ellos no se pretende obtener la información sino prevenir incumplimientos futuros del derecho.

#### **Garantías objetivas**

Las garantías de los derechos fundamentales pueden ser subjetivas (para el interés concreto de una persona concreta) u objetivas. Estas últimas son muy importantes, pues se enfrentan con el problema estructural y resultan más útiles que las anteriores para prevenir violaciones futuras; téngase en cuenta que en esta materia el derecho se incumple muchas veces no por motivos derivados del caso concreto, sino por falta de una cultura administrativa de transparencia. En este sentido, cabe mencionar los informes de aplicación de la normativa de transparencia, que pueden servir para mejorar, de forma progresiva, el cumplimiento general del derecho en el futuro. Estos informes son elaborados por los órganos independientes y especializados de control, en los pocos países donde existen, pero pueden también ser realizados por las Defensorías del Pueblo, como se pondrá de manifiesto en el capítulo III.

#### **De la ley a la realidad**

Pocos son los informes que se preocupan de analizar si la legislación se cumple o no; por ello, esta Síntesis queda coja en este aspecto crucial, si bien de la lectura del capítulo III pueden extraerse algunas conclusiones sobre el particular. Uno de ellos es el informe de Bolivia, cuyo autor se queja de las frecuentes arbitrariedades y desigualdades (p. ej., desde el punto de vista territorial) en el logro de la información solicitada. En el informe de El Salvador se da cuenta de dos casos conflictivos que ponen de manifiesto la persistencia de la opacidad de los poderes públicos, pero también el compromiso de independencia de la autoridad de garantía de la transparencia.

### 3. PARLAMENTO

Las obligaciones de transparencia (activa y pasiva) del Parlamento no siempre se incorporan a las leyes de transparencia, allí donde existen. Nos encontramos así ante dos concepciones legales de la transparencia: una máxima (transparencia de los poderes públicos) y otra mínima (transparencia administrativa). En todo caso, también es preciso hacer notar que por su propia naturaleza (es el órgano democrático por excelencia y desde su origen se entiende sujeto al principio de publicidad), aunque la ley no se lo imponga, el Parlamento es por lo general más transparente que la Administración (basta comparar sus sitios web –aunque no dejan de detectarse insuficiencias, como en Bolivia– con los propios de la Administración), pero no porque la ley necesariamente se lo imponga. Los casos de Portugal, Puerto Rico o Venezuela son a este respecto significativos: en contraste con la inexistente legislación de transparencia administrativa, el tradicional principio de publicidad parlamentaria ha permitido una transparencia muy amplia en este ámbito. Incluso en muchos países existen canales parlamentarios de televisión, algo todavía impensable en el ámbito administrativo. Ahora bien, desde la perspectiva de este Informe, no es lo mismo política parlamentaria de transparencia que obligación parlamentaria de transparencia y no debe dejar de insistirse en la conveniencia de que sean las leyes las que exijan la publicidad del poder legislativo, sea activa o pasiva. Ciertamente, ya antes de la reciente oleada de leyes de transparencia (la primera es la de Perú, de 2002), el Derecho parlamentario solía imponer la publicidad de los actos y documentos parlamentarios, pero normalmente desde una perspectiva que hoy resulta anticuada (no referencia a Internet, escaso detalle de los elementos propios de la publicidad activa o falta de regulación del procedimiento para solicitar información). En algunos países, como Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España o Venezuela, organizaciones no gubernamentales suplen las carencias de la publicidad activa parlamentaria o ayudan a entenderla mejor con sitios web privados, pero esta no es la solución a largo plazo.

La concepción máxima de la transparencia, integradora de la parlamentaria y con reglas generales para todos los poderes públicos, es claramente dominante; la adoptan las leyes de Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú; en Uruguay parece ser el modelo, pero sin referencia especial alguna al ámbito parlamentario. La ventaja indudable de esta concepción de la transparencia es que suele detallar la información de difusión obligada (publicidad parlamentaria activa) y el procedimiento a seguir en caso de solicitudes de acceso (publicidad parlamentaria pasiva), normalmente el mismo que para el ámbito administrativo<sup>2</sup>. Por el contrario, optan por la mera transparencia administrativa las leyes

#### Modelos de transparencia parlamentaria

<sup>2</sup> Un tema importante, pero que queda fuera del objeto de este Informe, es la posibilidad de, además de acceder a la información parlamentaria, participar en las tareas del poder legislativo, por ejemplo, mediante el envío –previsto p. ej. en Nicaragua– de opiniones y propuestas. Quede esta materia quizás para un futuro Informe de la FIO.

de Bolivia y España (donde la ley se aplica al Parlamento pero solo a sus actos sujetos al Derecho administrativo). Sin embargo, en este último país, las Cámaras parlamentarias han adoptado normas internas de transparencia, e incluso un órgano de garantía, todo ello desde una óptica similar a la ley general.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

##### La publicidad judicial y sus peculiaridades

Al igual que sucede en el ámbito parlamentario, desde antiguo rige el principio de publicidad procesal. Sin embargo, de entrada es preciso realizar tres matizaciones: el principio, en su sentido tradicional, no suele abarcar más que una pequeña parte de la información sobre los jueces y tribunales (los juicios orales y las sentencias); se encuentra especialmente limitado por la intimidad de las partes (a lo que se suma, en el proceso penal, especialmente en su fase instructora, la averiguación de los hechos); y, en la práctica, la inercia de la opacidad del poder administrativo se extiende también, aunque normalmente de forma menos acusada (y la situación está mejorando ostensiblemente), al poder judicial. Resulta significativo en este contexto el contraste, apreciable en muchos países iberoamericanos, entre la creciente deslegitimación del poder ejecutivo y la creciente legitimación del poder judicial.

##### Modelos de transparencia judicial

Las leyes generales de transparencia se aplican también al poder judicial en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Esta opción tiene la ventaja de que existe un catálogo de informaciones que obligatoriamente deben publicarse (transparencia judicial activa), con las correspondientes excepciones, así como un procedimiento específico para exigir las no publicadas (transparencia judicial pasiva). Ambas cuestiones se regulan, bien en la ley general de transparencia, bien en normas que la concretan, dictadas por el propio Poder Judicial o por el órgano que garantiza la independencia del mismo. Dejando de lado el principio general de publicidad de las vistas o audiencias, bien consolidado y no discutido en la región, interesa destacar que la tendencia dominante sobre el derecho a la información judicial resulta ser, al menos sobre el papel, el acceso universal a la misma, lo cual contrasta con los países a los que aludiremos después y que continúan en la tradición, que también cuenta con sólidas razones a su favor, del acceso restringido a las partes del proceso. Quizás una solución intermedia, más ponderada, sea la regla uruguaya de presunción de accesibilidad a la información judicial (sujeta en la práctica a muchas excepciones), salvo en materia penal, donde la presunción es la contraria.

En los demás países, las obligaciones de transparencia judicial son mínimas y derivadas de leyes especiales, como en Argentina (declaración jurada patrimonial de los funcionarios del Poder Judicial) o Bolivia (donde la información judicial accesible es muy deficiente). En Costa Rica, al margen de la ley y por tanto con una eficacia a largo plazo limitada, se ha dado un primer paso, mediante el monitoreo de la información judicial disponible. La legislación española de

transparencia excluye al Poder Judicial; hay normas de transparencia activa y pasiva del Consejo General del Poder Judicial pero también fuertes límites derivados sobre todo de la protección de datos, muy severa en este país (p. ej., aunque las sentencias son públicas, como regla se prohíbe publicar los nombres de las partes). Resulta también significativo, en contraste con la línea dominante en el ámbito administrativo, que para solicitar información judicial sea preciso acreditar la condición de interesado. La situación es similar en Portugal, donde existe una transparencia activa aceptable, no siempre gracias a la ley, pero en cambio la necesidad de demostrar un interés en la transparencia pasiva. En Puerto Rico y Venezuela la inexistencia de una ley general de transparencia ha sido suplida, para el ámbito judicial, por normas específicas, concretadas por el propio Poder Judicial, que ponen de manifiesto una mayor sensibilidad por la transparencia que la presente en el Ejecutivo.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

La transparencia sirve, entre otras cosas, para controlar al poder, y es obvio que el poder se encuentra también fuera del Estado: una democracia meramente política se quedaría corta. Como regla, la normativa de transparencia activa (más adelante hablaremos de la pasiva) se aplica a las organizaciones privadas que manejan fondos públicos (obviamente, las empresas públicas, pero también las que reciben subsidios o subvenciones del Estado, al menos en un determinado porcentaje o cuantía, como se limita en la ley española), ejercen funciones públicas (p. ej., prestando servicios públicos), contratan con la Administración o explotan bienes de dominio público. En esta Síntesis no podemos detenernos en los detalles concretos, pues se emplean fórmulas muy variadas, pero todas ellas responden a la misma filosofía frente a la privatización, en el sentido amplio del término. Las leyes de transparencia incluyen normalmente en su ámbito de aplicación a este tipo de empresas; tal es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú (donde el Tribunal Constitucional ha ido precisando las empresas sujetas a obligaciones de transparencia activa). En los países que carecen de ley general de transparencia, como Costa Rica, estas obligaciones se derivan de la legislación administrativa pero desde una perspectiva más limitada a la propia del concepto moderno de transparencia: las empresas deben informar a la Administración pero no poner esos datos a disposición del público.

En el Estado democrático actual, los partidos políticos son materialmente el centro del poder; además, en casi todos los países viven del dinero público. Partiendo de esta constatación elemental, los partidos son sujetos obligados de la mitad de las leyes de transparencia, debiendo publicar de oficio una serie de datos: Colombia (donde se detectan incumplimientos de esta obligación), Ecuador (ingresos y gastos de los partidos que reciben fondos públicos), El Salvador (reforma de la Ley de Partidos, como consecuencia de una Sentencia

**Aplicación general de la normativa de transparencia a las organizaciones privadas relacionadas con la Administración**

**Regímenes distintos en cuanto a partidos políticos y sindicatos**



de la Corte Suprema de Justicia), España, Guatemala (la ley no cita a los partidos pero sí indirectamente, al menos si manejan fondos públicos) y México. En otros países, la legislación de partidos contiene reglas de suministro de información, pero desde una perspectiva más clásica, que raramente va a permitir que esta información sea en la práctica accesible al público en general; tal es el caso de Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay o Venezuela, donde el Órgano Electoral posee esos datos, pero en la práctica no siempre se encuentran disponibles en Internet. En Perú, las obligaciones de publicidad activa se encuentran en la legislación de partidos (no en la de transparencia) y se cumplen de forma bastante correcta, gracias al trabajo del Jurado Nacional de Elecciones. La situación es similar en Portugal. Estos dos últimos casos ponen de manifiesto que para garantizar la transparencia de los partidos lo importante no es tanto la ley reguladora (aunque las obligaciones legales tienen que estar) como una cierta cultura de apertura y un órgano eficaz e independiente de control.

La transparencia de los sindicatos es generalmente menor que la de los partidos. Existen obligaciones expresas de transparencia activa de los sindicatos en El Salvador, España y México; en otros países se encuentran implícitas, pues reciben fondos públicos. En Costa Rica y otros países se denuncia la opacidad informativa de los sindicatos.

**Escasa transparencia  
de las demás  
empresas y  
asociaciones**

Las obligaciones de transparencia de las asociaciones y empresas que no se relacionan con el Estado tienen un carácter peculiar, digamos (de nuevo) clásico, pues no suelen concretarse en la publicación en Internet de una serie de datos abiertos al público (como regla, quedan fuera de los sujetos obligados por las leyes de transparencia), sino en el deber de suministrarlos a la Administración y, paralelamente, en algunos casos, en el derecho de los ciudadanos a acceder a ellos. Esta es, significadamente, la lógica de los registros de asociaciones y de empresas, más bien pensados, no obstante, para garantizar el derecho de asociación o la propiedad privada que para facilitar el control democrático del poder privado. Así por ejemplo, en Costa Rica y en otros países se denuncia la opacidad informativa de las asociaciones y empresas. Sin embargo, en Portugal, donde no existe ley general de transparencia pública, existe, paradójicamente, un amplio número de obligaciones de transparencia activa de las empresas, asociaciones y fundaciones, que incluso imponen la publicación en Internet.

En relación con determinadas empresas, encontramos obligaciones dispersas de transparencia (también desde una concepción «clásica» de esta) derivadas de la legislación mercantil o de consumo: así, a título meramente ejemplificativo, en Bolivia (aunque el supuesto se da en muchos países) la Ley de Defensa del Consumidor establece la obligatoriedad de ofrecer información con calidad, precisión y utilidad respecto de los productos o servicios que se ofrecen al público; en Uruguay se establecen obligaciones de informar al Banco Central por parte de determinadas empresas, por motivos de transparencia fiscal; y en Venezuela existen obligaciones de informar de las cooperativas a la Superintendencia Nacional de la materia. El caso español es en este ámbito el más exigente: por mandato de la Unión Europea, las socie-

dades cotizadas están sujetas desde 2003 a importantes obligaciones de publicidad activa.

Un tema controvertido y pocas veces bien resuelto es la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información frente a los particulares. La regulación del procedimiento correspondiente, descrita en el apartado 2.3 de esta Síntesis, pese a su relativa sencillez, está pensada desde la lógica del Derecho administrativo, esto es, para solicitar información al poder público, bajo el posterior control de la justicia contencioso-administrativa, y no a los particulares. De esta forma, en varios ordenamientos, como el español, existen obligaciones de transparencia activa de algunos sujetos privados, pero no el derecho de la ciudadanía a solicitar información a los mismos. En otros países se guarda silencio sobre el tema, por lo que deberá atenderse a la práctica seguida, pero no parece fácil vincular a los particulares si la ley no dice nada o no se adapta a las peculiaridades de los sujetos privados: si no hay norma expresa, no se les puede sancionar y por tanto tampoco, propiamente, exigir. Por último, algunas leyes optan por una solución parcial, relevante al menos por su originalidad, como es el caso de El Salvador, donde se señala que puede solicitarse información a las empresas sujetas a la ley, pero a través del ente público al que corresponda su vigilancia o con el que se vinculen. La solución más avanzada es sin embargo la adoptada por la legislación peruana, según la cual las personas jurídico-privadas sujetas a obligaciones de transparencia deben designar un responsable de suministrar información a quien lo solicite, siguiendo el mismo procedimiento previsto para las personas públicas.

**¿Obligados privados del derecho de acceso a la información?**

## 6. GRUPOS VULNERABLES

Como se deriva de la perspectiva adoptada en los anteriores Informes de la FIO, una concepción avanzada de los derechos humanos y del principio de igualdad exige tratar de forma diferente a quienes son diferentes, atendiendo así las necesidades específicas de los grupos vulnerables, reconociéndoles derechos específicos o, cuando menos, imponiendo acciones positivas de los poderes públicos a su favor. Ciertamente, como ya señalamos, la titularidad del derecho de acceso a la información pública es universal sobre el papel, pero tampoco cabe desconocer las dificultades que encuentran en su ejercicio los grupos mencionados. En esta línea, en la mayoría de los países existe normativa (derivada de los convenios de Naciones Unidas), con expresa mención a un específico derecho a la información pública de los grupos vulnerables (como muestra, puede citarse el especial detalle con el que la legislación ecuatoriana regula el acceso a la información de las personas con discapacidad o la especial preocupación por estas y por las comunidades indígenas en las leyes de transparencia de México o Nicaragua), pero que muchas veces no se cumple: remitimos al efecto a los anteriores Informes de la FIO sobre migraciones, mujer, niñez y adolescencia, privación de libertad, personas con discapacidad y derechos culturales (donde tratamos el tema de las comunidades indígenas).

**Derechos específicos de grupos vulnerables: muchas leyes, pocas acciones**

Para esta Síntesis, nos parece más relevante hacer mención a algunas acciones concretas de los poderes públicos, a saber: las desarrolladas por la Fundación General del Indio en Brasil; la capacitación a funcionarios para facilitar a la niñez el acceso a la información en Costa Rica; el Censo de Pueblos Indígenas realizado en Paraguay, como paso previo para facilitar el acceso de aquellos a la información; la política portuguesa de accesibilidad a la información pública de las personas con discapacidad y de las personas migrantes, o la creación en Venezuela de una amplia red de centros de acceso a Internet, dirigidos básicamente a facilitar el ejercicio del derecho a la información de los grupos vulnerables y más pobres. Raramente, sin embargo, acciones como las descritas expresan una política de Estado: revelan más bien parches coyunturales que no atacan de raíz el problema de fondo, que no es otro que lograr la universalidad real de los derechos humanos. Quizás una excepción parcial sea el caso de Colombia, donde encontramos una decidida política de accesibilidad de las nuevas tecnologías para la niñez, las personas con discapacidad y las personas mayores. Desde una perspectiva crítica se denuncian, a título ejemplificativo, algunas insuficiencias, como las trabas al suministro de información a menores de edad no acompañados o la ausencia de información pública en lenguas minoritarias en Bolivia; la inexistencia de versiones de esta información accesibles a las personas con discapacidad auditiva o visual en Guatemala o los límites que sufre en la práctica el derecho a la información de las personas privadas de libertad en Puerto Rico. Téngase en cuenta, no obstante, que se trata de meros ejemplos, pues el punto de vista del incumplimiento de los derechos apenas es abordado en los apartados precedentes de este capítulo. En el capítulo siguiente podremos profundizar en esta dimensión, pues si la Defensoría actúa es porque hay incumplimiento de derechos.

**Los derechos de los grupos vulnerables como límite a la transparencia**

En contraste con lo anterior, los derechos de los grupos vulnerables operan no como intereses directamente garantizados sino, con carácter objetivo, como límites a la transparencia: una nueva muestra de que los derechos conforman un sistema y deben interpretarse coordinadamente. Esta perspectiva es la adoptada en los Informes de Ecuador o de El Salvador, donde se hace referencia a la normativa relativa a los límites a la información para la preservación de la intimidad de la niñez y de las personas privadas de libertad. Nuevamente se trata de meros ejemplos, pues esta dimensión de los derechos de los grupos vulnerables aparece, de un modo u otro, en todos los ordenamientos estudiados.

### **III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS**



# 1. BOLIVIA \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones. 2. GRUPOS VULNERABLES

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Marco jurídico general

La Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia es una institución constitucional cuya función es «velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución (CPE), las leyes y los instrumentos internacionales». La función de la Defensoría alcanza a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos y por su naturaleza goza de autonomía funcional, financiera y administrativa, en el marco de la ley (CPE, art. 218). Entre sus atribuciones específicas, la CPE señala que la Defensoría puede solicitar a las autoridades y servidores públicos información respecto a las investigaciones que realice, sin que estos puedan oponer reserva alguna (CPE, art. 222.4). La propia norma suprema señala que las autoridades y los servidores públicos tienen la obligación de proporcionar a la Defensoría del Pueblo la información que solicite en relación con el ejercicio de sus funciones. En caso de no ser debidamente atendida en su solicitud, la Defensoría interpondrá las acciones correspondientes contra la autoridad, que podrá ser procesada y destituida si se demuestra el incumplimiento (CPE, art. 223). Además de las facultades específicas en torno al acceso a información, la CPE determina que la institución tiene la obligación de presentar un informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Control Social sobre la situación de los derechos humanos en el país y sobre la gestión de su administración». Además, la Defensora o Defensor del Pueblo «podrá ser convocada o convocado en cualquier momento por la Asamblea Legislativa Plurinacional o el Control Social, para rendir informe respecto al ejercicio de sus funciones» (CPE, art. 224).

En cuanto a su Ley específica, además de coincidir con la CPE en los aspectos señalados, la Ley 1818 establece que el Defensor del Pue-

**Competencias y funciones de la Defensoría del Pueblo**

---

\* *Abreviaturas:* COSLAM = Centros de Orientación Sociolegal de las Personas Adultas Mayores; CPE = Constitución; EPU = Examen Periódico Universal.

**El Defensor del Pueblo debe ser informado de todo arresto, apresamiento o detención**

blo deberá ser informado por escrito de todo arresto, apresamiento o detención que se realiza en el territorio nacional. La misma norma señala que el Defensor del Pueblo o sus Delegados Adjuntos podrán apersonarse a cualquier dependencia administrativa para obtener información para el adecuado ejercicio de sus funciones, no pudiendo negárseles el acceso a ningún expediente o documentación que se encuentre relacionado con la actividad o servicio objeto de la investigación (Ley 1818, art. 25).

**Las actuaciones se deben desarrollar en reserva mientras no concluya la investigación**

En cuanto al manejo de la información que recibe y procesa, la Ley 1818 señala que «Las actuaciones del Defensor del Pueblo o del personal dependiente del mismo, se desarrollarán dentro de la más absoluta reserva mientras no concluya la investigación la información que en el curso de una investigación aporte un funcionario a través de su testimonio personal, tendrá el carácter de confidencial y reservada».

**Facultades de acceso a la información pública**

Las facultades de acceso a la información pública establecidas para el Defensor del Pueblo se encuentran entre las más amplias. Así la Ley 1818 señala que «El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos los documentos con carácter secreto o reservado. El Presidente de la República y los Ministros de Estado podrán negar la remisión de dichos documentos, en cuyo caso se acompañará una certificación que acredite la negativa. Cuando el Defensor del Pueblo entienda que un documento declarado secreto o reservado y no remitido por la administración pueda afectar en forma decisiva a los resultados de la investigación, pondrá el hecho en conocimiento del Congreso Nacional» (Ley 1818, arts. 28 y 29).

**Acceso a la información, anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia**

Es importante aclarar que en Bolivia, el tema de la rendición de cuentas y la transparencia son temas que se encuentran separados de las funciones de la Defensoría del Pueblo que es responsable únicamente del ámbito de los derechos humanos, a diferencia de lo que ocurre en algunas entidades similares de otros países. El campo de la transparencia y la lucha contra la corrupción, aunque es transversal al ser una política de Estado (como lo es el tema de los derechos humanos), tiene una política y una dinámica específica encargada fundamentalmente al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Transparencia, la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General y el Ministerio Público. En todo caso, la institución tiene competencias sobre el tema del acceso a la información pública ya que se trata de un derecho específicamente enunciado en la Constitución Política.

## 1.2. Instituciones

**Derecho de acceder a información con calidad, oportunidad y celeridad**

Desde la perspectiva del trabajo defensorial, el derecho ciudadano de acceder a información con calidad, oportunidad y celeridad es uno de los medios más importantes para el goce de los otros derechos. Solo una sociedad que puede conocer sus derechos, pero también la gestión de los recursos y las políticas públicas de su gobierno y su Estado, puede exigir el cumplimiento y promover su respeto. Es a partir de esta definición que se ha aportado de manera permanente

vigilando para que este derecho se cumpla, tanto en el componente normativo como en la cotidianidad, ámbitos muy diferenciados, como se ha señalado antes.

Por otro lado, la gestión de la información como mecanismo estratégico defensorial resulta fundamental en nuestro trabajo ya que es a través de la difusión de denuncias, normativa, datos y recomendaciones que podemos incidir de manera más eficaz sobre la opinión pública y a su vez sobre las instituciones del Estado, para que éstas cumplan con su obligación de garantizar el ejercicio y el respeto de los derechos humanos.

Finalmente, la producción y difusión de conocimiento e información sobre derechos vulnerados o situación de poblaciones vulnerables es uno de los ejes de trabajo más importantes ya que permite socializar información respecto a derechos humanos y generar conciencia social y sensibilizar sobre estas temáticas.

La Defensoría del Pueblo participó en la construcción de la Ley de Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción, realizando aportes específicos en torno al respeto a los derechos humanos. De manera paralela se debatió, con participación institucional, el proyecto de Ley de Acceso a la Información que finalmente fue desestimado debido a la presión de las organizaciones de periodistas.

Del mismo modo hemos trabajado de manera permanente demandando la necesidad de esclarecer delitos de lesa humanidad ocurridos en el pasado a través de la exigencia al Alto Mando Militar de las Fuerzas Armadas para que acate la disposición judicial que manda la desclasificación de los archivos militares, para develar los crímenes ocurridos durante las dictadoras militares. Durante el proceso de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, la Defensoría del Pueblo aportó con la gestión y apoyo a las poblaciones con derechos vulnerables con la provisión de información sobre el estado de situación y los instrumentos internacionales de derechos humanos que debieron considerarse para su inclusión en la norma fundamental. De este proceso se logró que varias de las orientaciones sustanciales de derechos fueran incluidas en las propuestas que se presentaron ante los Constituyentes.

La institución defensorial, además, tiene la responsabilidad de elaborar informes temáticos sobre derechos humanos, tanto para el sistema universal e interamericano como para entidades y organizaciones nacionales e internacionales que así lo requieren. El pasado año, la institución elaboró un informe especial para el Examen Periódico Universal (EPU) presentado por el Estado boliviano ante el Comité de las Naciones Unidas. Asimismo se han presentado informes ante instancias similares referidos a trata y tráfico, tortura, derechos de la niñez, pueblos indígenas etc. Estos informes aportan a la difusión y el conocimiento de la situación de los derechos humanos en Bolivia y son requeridos por los ciudadanos y por otras instancias nacionales para plantear políticas o proyectos específicos.

A nivel de la política de transparencia institucional, la Defensoría del Bolivia ha implementado un mecanismo de amplia difusión de la información que produce, de modo que la ciudadanía tenga acceso

**La difusión de denuncias, normas, datos y recomendaciones**

**Ley de Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción, y proyecto de Ley de Acceso a la Información**

**Recomendación de desclasificar los archivos militares**

**Elaboración de informes temáticos sobre derechos humanos**

**Política de transparencia institucional**



pleno y sin restricciones a los principales aspectos institucionales, más allá de lo que demanda la propia normativa. Desde la gestión 2012 se ha ampliado notablemente la cantidad de información disponible en la página web que incluye la publicación de los 15 Informes defensoriales a la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de 85 informes temáticos realizados en toda la gestión.

**Web de la Defensoría del Pueblo en cuatro idiomas oficiales del Estado: Transparencia**

En el sitio web se publican todos los productos informativos y de sensibilización sobre derechos humanos, los acuerdos realizados con instancias internacionales y un catálogo completo de los libros disponibles en la biblioteca especializada con que cuenta la Institución. La Defensoría del Pueblo es la única institución que ha empezado a construir su página web en cuatro idiomas del Estado Plurinacional de Bolivia.

## 2. GRUPOS VULNERABLES

**Sistema de protección de la niñez y adolescencia, la creación de las Defensorías de la Niñez**

La Defensoría del Pueblo también aportó desde su trabajo de incidencia en la construcción del sistema de protección de la niñez y adolescencia en la creación de las Defensorías de la Niñez que, además de la atención de casos y denuncias, incluyen prioritariamente el ámbito de la gestión de información, tanto al público demandante como a las instituciones y organizaciones que utilizan los recursos informativos como herramientas de planificación.

**Observatorio contra el racismo**

Con la aprobación de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación y la política nacional en este ámbito, la institución promovió la creación del Observatorio contra el racismo que es presidido por el Viceministerio de Descolonización. Este instrumento ha permitido visibilizar la problemática en sus diversas manifestaciones y hoy presenta anualmente un informe sobre las denuncias recibidas y la gestión para la prevención de estos delitos. Del mismo modo se aportó en la creación del Plan Plurinacional de Acción en derechos Humanos y el Plan de Educación en Derechos Humanos, ambos instrumentos fundamentales de orientación política en la temática, que incluyen un fuerte componente de gestión y difusión de información pública.

**Difusión de información sobre los feminicidios y Observatorio de derechos de las mujeres**

En el tema de los derechos de las mujeres, hemos trabajado de manera permanente difundiendo información sobre los feminicidios y la violencia que se ejerce contra esta población, logrando incluir el feminicidio como delito en la Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Actualmente, con patrocinio y apoyo de la Defensoría del Pueblo se ha creado el Observatorio de derechos de las mujeres, basado principalmente en la gestión y difusión de informes sobre la situación de derechos de esta población.

**Derechos de los pacientes en hospitales y de las personas adultas mayores**

Hemos gestionado dos iniciativas importantes que promueven derechos de los pacientes en hospitales y de las Personas Adultas Mayores. En el primer caso se ha implementado una iniciativa denominada Defensores del Paciente que entre sus objetivos incluye el de ser una instancia de orientación e información sobre los derechos de las personas que se encuentran hospitalizadas o de sus familiares.

Del mismo modo se ha creado e institucionalizado el proyecto de los Centros de Orientación Sociolegal de las Personas Adultas Mayores (COSLAM) en municipios del país que, además de la protección y promoción de sus derechos, incluye la gestión, provisión, sistematización y difusión de información especializada y relevante sobre derechos de este grupo poblacional.

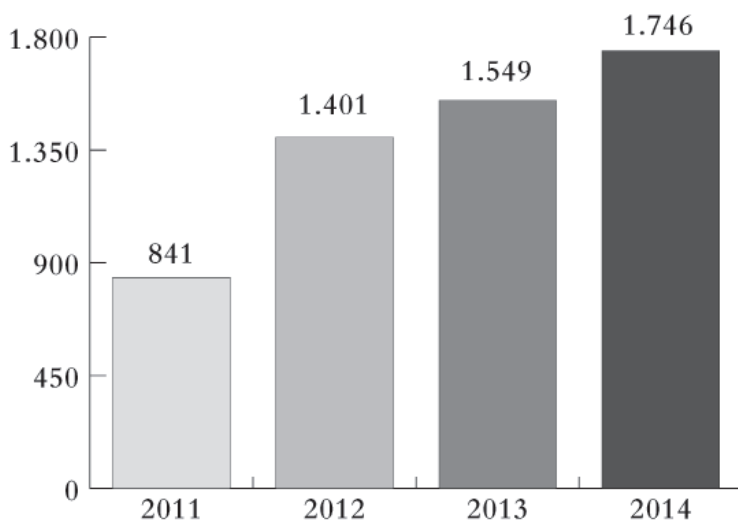
En el catálogo de derechos humanos que forma parte del sistema de recepción y gestión de denuncias, se encuentra claramente señalado el derecho a la petición y respuesta, que se relaciona con el acceso a la información pública.

Desde 2009, este derecho ha reportado incrementos permanentes, tanto en la cantidad de casos como en la cantidad de procesos subsanados. Es así que en 2009 se reportaron 709 denuncias, mientras que en 2010 se presentaron 685 y en 2011 la cantidad aumentó a 841 casos. En la última etapa, es decir desde 2012 a 2014 la cantidad ha mostrado incrementos importantes registrados principalmente en gobiernos municipales (ver gráfico). Los casos que se reciben son resueltos en más del 70% de las investigaciones, sin embargo muestran una tendencia cada vez mayor de las instituciones públicas a negar o prolongar injustificadamente la entrega de información pública a los ciudadanos. Este comportamiento es recurrente en municipios rurales, pero también se ha evidenciado en oficinas públicas del gobierno central. El comportamiento vulneratorio referido al derecho de acceder a información pública tiene además un sesgo de discriminación ya que es más frecuente entre jóvenes, adultos mayores o personas indígenas y se evidencia en menor proporción entre ciudadanos de las capitales de departamento o personas adultas.

**Derecho de petición y respuesta**

**Tendencia cada vez mayor de las instituciones públicas a negar o prolongar la entrega de información a los ciudadanos**

### Denuncias recibidas por vulneración del derecho de respuesta a peticiones de información





## 2. COLOMBIA \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información. 3. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

El Ministerio Público, por disposición constitucional, está conformado por la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo y las Personerías (art. 118 CP) y cumple funciones de órgano de control del Estado (art. 117 CP), contando para el efecto con autonomía administrativa y presupuestal. Al Ministerio Público, en términos generales, le corresponde la guarda y protección del interés público, la vigilancia del cumplimiento de ordenamiento jurídico en el desempeño de las funciones públicas y la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, siendo su supremo director el Procurador General de la Nación (arts. 118, 275-284 CP). La Corte Constitucional ha reconocido que, por disposición del artículo 118 superior, los personeros municipales se encuentran habilitados para ejercer funciones del Ministerio Público. No obstante, no haberlo consignado en forma expresa cuando se refirió a la estructura de dicho organismo en el Título XI De la organización territorial, Capítulo 3 sobre el régimen municipal. Este Alto Tribunal, al interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales que se refieren en conjunto a la institución del Ministerio Público, ha tenido la oportunidad de señalar que tales funciones corresponde cumplirlas a todos

**Competencia  
y funciones del  
Ministerio Público**

---

\* *Abreviaturas:* AGN = Archivo General de la Nación; CP = Constitución Política de Colombia; Derecho AIP = Derecho de Acceso a la Información Pública; DNP = Departamento Nacional de Planeación; FENALPER = Federación Nacional de Personeros; FURAG = Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión; Ley TAIP = Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública; PAA = Plan Anual de Adquisiciones; PGN = Procuraduría General de la Nación; PQRSDF = Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes, Denuncias y Felicitaciones; PSNC = Programa Nacional de Servicio al Ciudadano; SECOP = Sistema Electrónico para la Contratación Pública; SIGEP = Sistema de Gestión del Empleo Público; SNSC = Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano; SUIT = Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos Administrativos; TRD = Tablas de Retención Documental.

los órganos institucionales y personales que aparecen consignados en el artículo 118, dentro del marco de sus competencias y con independencia absoluta de los demás órganos del Estado<sup>1</sup>.

Cada una de las entidades que conforman el Ministerio Público cuenta con sedes nacionales y territoriales que permiten asegurar su presencia institucional a lo largo y ancho del territorio nacional. La estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación se encuentra prevista en el Decreto Ley 262/2000 que precisa las funciones y competencias de las dependencias que integran tanto el nivel central como el territorial en donde se establecen las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales. En la actualidad, la PGN cuenta con 32 Procuradurías Regionales, 50 Procuradurías Provinciales y 2 Procuradurías Distritales y un total de 4.177 funcionarios entre las áreas misionales y administrativas, nacionales y territoriales.

Por otra parte, la Constitución Política determinó la elección de un funcionario en el nivel municipal denominado «Personero» (art. 313.8 CP). El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y cuenta con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites señalados por la Constitución y las leyes. El régimen municipal se encuentra establecido entre los artículos 311 y 321 de la Constitución y regulado por la Ley 136/1994, principalmente. La Corte ha analizado de manera particular el estatus de los personeros municipales dentro de la jerarquía institucional, reiterando que si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal, lo cual se hace evidente en las normas legales que reglamentan dicha institución (Ley 136/1994, arts. 169 y 178)<sup>2</sup>. Alrededor de 800 Personerías Distritales y Municipales se encuentran asociadas en la Federación Nacional de Personeros de Colombia (FENALPER).

En el caso de la Defensoría del Pueblo es necesario señalar que esta institución fue objeto de un reciente proceso de reestructuración, a partir de la expedición del Decreto 025/2014. Con la nueva estructura y organización, se conforman tres áreas de trabajo, bajo la dirección del Defensor del Pueblo: una político misional liderada y coordinada por el Vicedefensor del Pueblo de la que hacen parte las dependencias misionales del nivel central, es decir, las Defensorías Delegadas y las Direcciones Nacionales; una segunda área operativa misional conformada por 36 Defensorías Regionales; y el área administrativa a cargo del Secretario General e integrada por las subdirecciones de Talento Humano, Administrativa y Financiera. El Despacho del Defensor del Pueblo cuenta con seis oficinas asesoras directas: Planeación, Jurídica, Control Interno, Comunicaciones e imagen institucional, Control Interno Disciplinario y Asuntos Internacionales.

**Competencia  
y funciones de  
los personeros  
municipales**

**Áreas de trabajo de  
la Defensoría del  
Pueblo**

<sup>1</sup> Sentencia C-223/1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>2</sup> *Ibid.*

## 1.2. Instituciones

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley Estatutaria 1712/2014 o Ley TAIP) fue sancionada por el Presidente de la República el 6 de marzo de 2014, y entró en vigencia el 6 de septiembre de 2014 para las entidades del orden nacional y el 6 de marzo de 2015 para las entidades del orden territorial. Esta Ley fue revisada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-274 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), en cumplimiento del control previo de constitucionalidad que ordena la Constitución Política en el caso de la expedición de leyes estatutarias (art. 241.8 CP). La Ley TAIP determina que el Ministerio Público sea el órgano del Estado encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en esta Ley. Para tal fin, las entidades concernidas deben establecer una metodología y contar con una oficina designada que disponga de los medios necesarios para asumir las atribuciones otorgadas (art. 23). De esta manera, no se crea una nueva entidad para cumplir los propósitos de la Ley TAIP sino que se ordena la articulación entre entidades existentes y su organización interna para el cumplimiento de las nuevas atribuciones legales.

Las funciones del Ministerio Público en relación con la garantía del derecho AIP son las siguientes: a) desarrollar acciones preventivas para lograr su cumplimiento; b) realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutela que se relacionen con el derecho AIT; c) publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre el derecho AIT; d) promover el conocimiento y aplicación de la Ley TAIP entre los sujetos obligados y su comprensión entre el público, teniendo en cuenta criterios diferenciales de accesibilidad, mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho AIP; e) decidir, en ejercicio de poder preferente disciplinario, los casos de falta o mala conducta derivada del derecho AIP; f) promover la transparencia de la función pública a través del acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación; g) requerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al ciudadano de acuerdo a lo establecido en la Ley TAIP; h) realizar actividades de capacitación en materia de transparencia y acceso a la información dirigidas a funcionarios públicos; i) efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración y, en general, sobre el cumplimiento de la Ley; j) entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada; k) implementar y administrar sistemas de información en el cumplimiento de sus funciones. Además, señala la atribución de «aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra» (art. 23 e) sin que dentro del texto del articulado se haya hecho mención expresa de dichas sanciones.

En todo caso, el Ministerio Público ejerce una labor de vigilancia con respecto al ejercicio del derecho AIP pero no puede hacer revisión de las decisiones sobre los recursos interpuestos frente a su negativa.

A través de la Resolución 146 de 8 de mayo de 2014, el Procurador General de la Nación creó el Grupo de Transparencia y del De-

**Ministerio Público:  
órgano encargado  
de vigilar el  
cumplimiento de  
las obligaciones  
de transparencia**

**Funciones del  
Ministerio Público  
en relación con la  
garantía del derecho**

**Grupo de  
Transparencia y del  
Derecho de Acceso  
a la Información  
Pública**

**La Defensoría del Pueblo en el Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público**

recho de Acceso a la Información Pública (Grupo de Transparencia) responsable de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley TAIP<sup>3</sup>. El Grupo de Transparencia fue adscrito al Despacho de la Viceprocuradora General de la Nación quien orienta y coordina su funcionamiento en virtud de la Resolución 350 de 29 de octubre de 2014<sup>4</sup>.

Posteriormente, mediante la Resolución 282 de 5 de septiembre de 2014, el Procurador General de la Nación estableció la metodología para que la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías cumplan con las funciones y atribuciones establecidas en la Ley TAIP. Con tal propósito, creó el Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público (Comité de Transparencia) conformado por el Procurador General de la Nación o su delegado –quien lo presidirá–, el Defensor del Pueblo o su delegado, el Presidente de la Federación Nacional de Personeros (FENALPER) o su delegado y el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público o su delegado en calidad de invitado permanente. El Comité de Transparencia tiene por objeto articular acciones y establecer planes y metas para velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley TAIP por parte del Ministerio Público y deberá sesionar, por lo menos, una vez al año<sup>5</sup>. El Defensor del Pueblo, por su parte, expidió la Resolución 1612 de 10 de noviembre de 2014, en donde delegó a la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales la participación en el Comité de Transparencia, así como el desarrollo de las funciones de garantía de la Ley TAIP, en coordinación con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos y la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales<sup>6</sup>.

### 1.3. Políticas

**Proceso de difusión de los contenidos mínimos de la Ley TAIP entre las Personerías y Defensorías del Pueblo Regionales**

Durante 2014, el Grupo de Transparencia de la PGN y el Instituto de Estudios del Ministerio Público, con el apoyo de la Secretaría de Transparencia, llevaron a cabo un proceso de difusión de los contenidos mínimos de la Ley TAIP entre las Personerías y Defensorías del Pueblo Regionales. Por otra parte, servidores públicos de la PGN y de la Defensoría del Pueblo y representantes de FENALPER intercambiaron experiencias con representantes del Consejo para la Transparencia de Chile, en el marco de la agenda de visita a Colombia que realizara la delegación chilena en diciembre. Además, participaron en el foro «Retos de la implementación y vigilancia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una mirada comparada entre Colombia y Chile» organizado por el Grupo de Transparencia de la PGN.

<sup>3</sup> <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resoluci%C3%B3n%20146.pdf>

<sup>4</sup> [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resolucion%20No\\_350%2029%20oct%202014.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resolucion%20No_350%2029%20oct%202014.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resolucion%20282.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/RESOLUCION%201612.pdf>

El Comité de Transparencia sesionó, por primera vez, el 27 de enero de 2015. Teniendo en cuenta que el 2015 corresponde a la primera vigencia de implementación de la Ley TAIP para todos los sujetos obligados –nacionales y territoriales– y que en este año se llevarán a cabo elecciones territoriales que exigirán la atención y el control por parte del Ministerio Público, de forma unánime se decidió que las actividades de promoción y divulgación sobre los contenidos de la Ley TAIP estuvieran enfocadas en la formación de los integrantes de los partidos y movimientos políticos. Tanto la PGN como la Defensoría del Pueblo y las Personerías representadas por FENALPER establecieron compromisos para dar cumplimiento a esta actividad en el Plan de Acción que fue aprobado. Además, el Ministerio Público se propuso adelantar las siguientes actividades durante el 2015:

1. Elaboración del primer informe sobre decisiones y cumplimiento de tutelas en materia de derecho AIP. Teniendo en cuenta el acuerdo de colaboración existente entre la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional para la elaboración del informe anual denominado «La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social» y dada la nueva responsabilidad que la Ley TAIP atribuyó a las entidades del Ministerio Público en relación con la garantía de la transparencia y el derecho fundamental AIP, la Defensoría del Pueblo con el apoyo del Grupo de Transparencia de la PGN publicará en diciembre el primer informe sobre tutela y derecho AIP. La metodología para la realización del informe estará definida antes del 30 de junio.
2. Diseño e implementación de un modelo de monitoreo para la vigilancia, el control y el fortalecimiento preventivo del cumplimiento de las obligaciones de la Ley TAIP por parte de los sujetos obligados. Se priorizará la formulación de indicadores de cumplimiento para el Ministerio Público, los partidos políticos y las entidades territoriales, realizando pruebas piloto.
3. Consolidación y difusión de la matriz para autoevaluación por parte de los sujetos obligados. El Grupo de Transparencia de la PGN publicó la «Guía para el cumplimiento de la Transparencia Activa», herramienta de auto-diagnóstico dirigida a los sujetos obligados por la Ley TAIP para medir el cumplimiento de los mínimos de publicidad de información activa consagrados en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley. La matriz está disponible en la página de la PGN, link Grupo de Transparencia, y ha sido difundida entre los sujetos obligados.
4. Promoción de los contenidos de la Ley TAIP en 800 funcionarios de la PGN. El Grupo de Transparencia ha venido realizando actividades de capacitación interna a los servidores de la PGN para dar a conocer los contenidos de la Ley TAIP.
5. Realización de foros especializados sobre la Ley TAIP con partidos políticos. El Grupo de Transparencia con el apoyo de la Secretaría de Transparencia ha realizado foros regionales sobre los contenidos de la Ley TAIP dirigidos especialmente a partidos y movimientos políticos. La Defensoría del Pueblo y las

**Plan de Acción  
y actividades de  
formación a partidos  
políticos**

**Principales  
actividades del Plan  
de Acción en 2015**



Personerías planean efectuar actividades similares en el segundo semestre de 2015.

6. Estandarizar el procedimiento especial de solicitud de información con identificación reservada para todas las entidades del Ministerio Público, así como la forma de monitoreo de dicha gestión. Si bien el Grupo de Transparencia de la PGN con el apoyo de la Defensoría del Pueblo ha diseñado un formato de trámite presencial y un formulario electrónico para el efecto, resulta indispensable estandarizar dicho procedimiento especial para todas las entidades del Ministerio Público y determinar el mecanismo de seguimiento al cumplimiento de esta función.
7. Promoción de la Ley TAIP a funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Se acordó realizar, durante el 2015, la formación en los contenidos de la Ley TAIP a 1200 servidores. La Institución estableció el componente específico «Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública» dentro del programa de formación que se imparte a las funcionarias y funcionarios entrantes. Además, incluyó un módulo ampliado sobre el tema dentro del programa de capacitación dirigido a profesionales de la Red de Apoyo al Proceso de Capacitación y Formación Institucional de las Defensorías Regionales. Los principales avances reportados, a mayo de 2015, son los siguientes: i) el 30 de abril, en el marco de una sesión ordinaria del Comité Antitrámites y de Gobierno en Línea, se realizó una presentación sobre los contenidos de la Ley TAIP a una importante parte del equipo directivo de la Institución; ii) entre el 20 y 22 de mayo, durante la primera jornada de inducción básica institucional, se realizó una presentación sobre los contenidos de la Ley TAIP a 74 servidores nuevos de la Institución; iii) entre el 27 y 29 de mayo, durante el Encuentro Nacional de la Red de Apoyo al Proceso de Capacitación y Formación Institucional, se realizó la jornada de capacitación sobre los contenidos de la Ley a los 34 servidores de la red.
8. Promoción de la Ley TAIP a la ciudadanía y a funcionarios de otras entidades. La Institución cuenta con una versión preliminar de una Guía de Preguntas y Respuestas sobre la Ley dirigida a la ciudadanía. Además, tiene previsto incluir la temática dentro de los procesos de formación que adelantará la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos en el marco de la red de veedurías ciudadanas, las mesas de participación a víctimas, el proyecto de construcción participativa de planes de desarrollo territorial en zonas de conflicto, la cátedra *Ciro Angarita* y un diplomado sobre control social.

Fuera de estas acciones conjuntas, la Defensoría del Pueblo ha realizado una serie de actividades internas que pretenden impulsar el cumplimiento de las nuevas obligaciones y competencias:

- a) Articulación interna para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas a la Defensoría del Pueblo en la Ley TAIP en su ca-

**Impulsar el cumplimiento de las nuevas obligaciones**

lidad de sujeto obligado. La Oficina de Planeación, la Oficina de Control Interno y la Secretaría General han venido implementando diferentes actividades en concordancia con la Estrategia de Gobierno en Línea, el Estatuto Anticorrupción, el Sistema Integrado de Gestión de la Calidad y el MECI y el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC) para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley TAIP. En este sentido, la Institución i) ha actualizado y alimentado su página web para cumplir con los requerimientos de información mínima obligatoria que señalan los artículos 9, 10 y 11 de la Ley TAIP; ii) cuenta ya con un Programa de Gestión Documental y con las Tablas de Retención Documental (TRD) bajo los parámetros exigidos por el Archivo General de la Nación (AGN); iii) con el acompañamiento del Ministerio TIC, adelanta un cronograma de trabajo para el desarrollo de la Estrategia GEL en la Institución; iv) ha creado un equipo y los canales adecuados para el trámite de Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF); v) se ha vinculado al Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PSNC) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para llevar la oferta de servicios a los territorios de manera coordinada, a través de la realización de Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano y la creación de Centros Integrados de Servicios en los municipios que concentren la oferta institucional de servicios de manera permanente<sup>7</sup>.

b) Por otra parte, la Defensoría ha efectuado seguimiento a la normativa (leyes, decretos, resoluciones, circulares) y conceptos interpretativos en materia de acceso a la información. Al respecto: i) ha socializado el Decreto 103/2015 que reglamenta la transparencia activa y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con las entidades que se encuentran sujetas al cumplimiento de la Ley 594/2000 o Ley General de Archivos, reglamentada por el Decreto 106 de 2015; ii) ha presentado un concepto ante la Corte Constitucional para defender la constitucionalidad de la Ley TAIP, en el trámite de una demanda de inconstitucionalidad ciudadana<sup>8</sup>.

c) Adicionalmente, la Defensoría ha identificado la necesidad de hacer ajustes a sus sistemas de información con el propósito de depurar la información que resulte necesaria para producir estadísticas y elaborar informes sobre la garantía del derecho AIP. En este sentido, una vez concluida la caracterización del derecho con fundamento en diversas sentencias emitidas por la Corte Constitucional y el marco normativo vigente en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se planea incluir –en el plazo tentativo de un mes– los nuevos campos dentro

**Seguimiento a normas y conceptos interpretativos**

**Ajustes en el sistema de información, estadísticas y elaboración de informes**

<sup>7</sup> <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano.aspx>

<sup>8</sup> Expediente D-10651. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 21 (parciales) de la Ley 1712/2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

de la tabla de derechos y conductas vulneratorias del sistema de información visión web RAJ, a fin de optimizar la generación de reportes estadísticos en la materia.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

**Un promedio del 73% de las entidades vigiladas cumplen las obligaciones legales**

La valoración del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades públicas del Ejecutivo del orden nacional, fue publicada en el primer informe de la PGN sobre vigilancia y seguimiento al cumplimiento de la Ley TAIP<sup>9</sup>. Con base en el reporte del Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión (FURAG) para la vigencia 2013, que consolida la información sobre la implementación de 31 de los 39 mínimos de Transparencia Activa contenidos en la Ley TAIP, evidenció que en promedio un 73% de las entidades cumplían estas obligaciones. Teniendo en cuenta otras fuentes de información, la PGN encontró que, con corte a agosto de 2014, 25% de las entidades vigiladas no han ingresado ningún tipo de información en el Sistema de Gestión del Empleo Público (SIGEP), 66% no cuentan con un Programa de Gestión Documental, 62% no publican de manera oportuna el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y 29% de las entidades inscritas en el Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos Administrativos (SUIT) no registran trámites o procedimientos en el sistema<sup>10</sup>.

**Déficit en el cubrimiento de sujetos obligados por la Ley TAIP dentro de los sistemas de monitoreo**

Los resultados de este informe fueron compartidos con la Defensoría del Pueblo y las entidades encargadas de la formulación e implementación de la política pública de transparencia y acceso a la información en una mesa de trabajo convocada por la PGN y llevada a cabo el 19 de mayo de 2015. La principal conclusión de este grupo de trabajo apunta a trabajar de manera articulada para superar el déficit en el cubrimiento de sujetos obligados por la Ley TAIP dentro de los sistemas de monitoreo actuales, a fin de clarificar su número y revisar el ámbito de aplicación que les corresponde. Adicionalmente, resulta necesario incluir en los sistemas de monitoreo las ocho obligaciones nuevas que trae la Ley TAIP y los detalles que sobre estas consagra el Decreto 103/2015.

<sup>9</sup> Vid: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf>

<sup>10</sup> Si bien la Ley TAIP fue promulgada en 2014, la mayoría de las obligaciones de transparencia activa habían sido establecidas con anterioridad por normas sobre organización y funcionamiento de la Administración pública (Ley 489/1998), racionalización de trámites y procedimientos administrativos (Ley 962/2005), Gobierno en Línea (Decreto 1151/2008 y Decreto 2693/2012), Gestión Documental (Ley 594/2000), Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/2011), principalmente.

## 2.2. Acceso a la información

Cuando una persona considere que su vida o integridad o la de su familia corren peligro al realizar una solicitud de información ante un determinado sujeto obligado, puede acudir ante el Ministerio Público para que este adelante el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada previsto en la Ley TAIIP (art. 4). De conformidad con el título III de la Resolución 282 de 2014 son competentes para realizar este procedimiento las siguientes entidades y servidores que conforman el Ministerio Público: i) el Grupo de Transparencia y las Procuradurías Regionales y Provinciales de la Procuraduría General de la Nación; ii) las Defensorías Regionales de la Defensoría del Pueblo; y iii) las Personerías. El solicitante podrá realizar la solicitud de información directamente en las instalaciones de las dependencias competentes o a través del formulario dispuesto para tal fin en la página web de la Procuraduría General de la Nación<sup>11</sup>. Además, deberá i) identificarse plenamente, ii) identificar el sujeto obligado al que va dirigida la solicitud, iii) describir la solicitud, iv) exponer, brevemente, las razones del riesgo, e v) indicar el medio por el cual desea ser notificado, teniendo en cuenta que se preferirá la vía electrónica.

Adicionalmente, los ciudadanos que no reciban respuesta oportuna o de fondo a sus solicitudes de información pública pueden solicitar supervigilancia de la Procuraduría General de la Nación. De conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262/2000 (art. 7) y en la Resolución 496 de 18 de noviembre de 2011, expedida por el Procurador General de la Nación, el Grupo Especial de Supervigilancia al Derecho de Petición, adscrito a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, ha dispuesto para los ciudadanos un medio de contacto por medio del cual pueden solicitar la intervención de este organismo de control ante la autoridad administrativa, persona natural, organización o institución privada para que cumpla el deber de dar una respuesta de fondo y en tiempo al ciudadano, teniendo en cuenta la normatividad atinente a la garantía del derecho fundamental de petición. Si se omite esta obligación por parte de autoridades públicas, el caso se pone en conocimiento de la instancia disciplinaria competente<sup>12</sup>.

**Procedimiento  
especial de solicitud**

## 3. FUENTES DE INTERNET

<http://www.corteconstitucional.gov.co>  
<http://www.procuraduria.gov.co/portal>  
<http://www.procuraduria.gov.co/portal/grupo-transparencia.page>  
<http://www.defensoria.gov.co>  
<http://fenalper.org>  
<https://www.dnp.gov.co>

<sup>11</sup> <http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.SolicitudReservadaComponentPageFactory>

<sup>12</sup> [http://www.procuraduria.gov.co/portal/-Ciudadanos\\_que\\_no\\_reciban\\_respuesta\\_oportuna\\_o\\_de\\_fondo\\_a\\_sus\\_derechos\\_de\\_peticion\\_pueden\\_solicitar\\_supervigilancia\\_de\\_la\\_Procuraduria\\_General\\_de\\_la\\_Nacion.news](http://www.procuraduria.gov.co/portal/-Ciudadanos_que_no_reciban_respuesta_oportuna_o_de_fondo_a_sus_derechos_de_peticion_pueden_solicitar_supervigilancia_de_la_Procuraduria_General_de_la_Nacion.news)



### 3. COSTA RICA \*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1. INTRODUCCIÓN

##### 1.1. Marco jurídico general

En el informe anual 2004-2005, dentro del apartado: «La transparencia como instrumento de fortalecimiento de la democracia», entre otras cosas se mencionó que el buen gobierno como base para la defensa y promoción de los derechos e intereses de los habitantes se convirtió en un reto institucional. Esto considerando que la Institución no podía permanecer ajena a las necesidades de protección que plantea una realidad distinta y en la cual se amplía la tradicional noción de legalidad para evaluar la actividad del aparato estatal. En otros informes anuales de la Defensoría, se ha reiterado que la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, ha constituido un factor común que se encuentra presente en una buena cantidad de situaciones en las que la Defensoría se ha visto obligada a denunciar violaciones a la legalidad y a los derechos de los habitantes. Este concepto se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 11 y 30 de la CP y se basa en tres componentes fundamentales: el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al primer componente —el respeto a la legalidad—, el artículo constitucional citado establece expresamente lo siguiente: «Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución

**La transparencia como instrumento para el fortalecimiento de la Democracia**

**El respeto a la legalidad**

---

\* *Abreviaturas:* ACCESA = Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta; AGA = Alianza para el Gobierno Abierto; CONAMAJ = Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial; CPCECR = Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica; DHR = Defensoría de los Habitantes; FAPTA = Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción; IFAI = Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de México; IRM = Mecanismo de Reportes Independientes; ITSP = Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense; MESICIC = Mecanismo de evaluación y seguimiento de la Convención Interamericana en la Lucha contra la Corrupción; RIT = Red Interinstitucional de Transparencia.

y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública». De este mandato constitucional se deriva la subordinación de los órganos públicos y sus funcionarios al ordenamiento jurídico.

**La garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes**

En relación con el segundo componente –la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes–, el artículo 30 de la Constitución Política establece lo siguiente: «Artículo 30. Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado». Al desarrollar el contenido de este artículo, la Sala Constitucional indicó, mediante el Voto Núm. 561-94, que la «normativa tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos». Resulta indispensable reafirmar el derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la cosa pública con información fehaciente, lo cual les permitirá intervenir en los procesos de toma de decisiones con la seguridad de quien tiene en sus manos la información veraz y necesaria.

**Sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos en el ordenamiento jurídico**

El tercer componente de la transparencia se relaciona con la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al interpretar los artículos 9, 10, 121, 140 y 152 de la Constitución Política, la Sala Constitucional señaló que estas normas «asignan funciones especializadas a diferentes órganos –Poderes– del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país» (Voto Núm. 4091-94).

## 1.2. Instituciones

**La Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) de la Defensoría**

Estas fueron parte de las razones que originaron la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) de la Defensoría cuyo fin principal está dirigido a transparentar el quehacer de quienes planifican y administran los recursos de todos los costarricenses. En el apartado de la RIT<sup>1</sup> se pueden observar aspectos puntuales de qué es la Red, su marco de acción y las instituciones que se encuentran incorporadas a la misma, divididas en Gobierno Central, Sector Descentralizado, Régimen Municipal y Otras organizaciones. A manera de resumen se puede mencionar que La Red es una herramienta para proponer la Defensoría de los Habitantes de la República para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet. Se pretende cumplir con tres aspectos básicos importantes: a) Que la

<sup>1</sup> *Vid.* <http://www.dhr.go.cr/transparencia/index.html>

información esté concentrada; b) Que sea de fácil acceso, y c) Que esté actualizada.

Dos de las últimas incorporaciones a la RIT revisten características especiales. Una por tratarse del Instituto Nacional de Seguros, institución que hasta hace relativamente pocos años era el monopolio de Estado en materia de Seguros y que en estos momentos se encuentra en competencia abierta con otras operadoras de seguros en mercado (II.2, § 2.3.). Además, por disposición expresa del entonces jerarca (hoy Ministro de la Presidencia) se incluyeron los salarios de la alta jerarquía institucional. Respecto a este asunto es importante hacer mención a lo dispuesto en el inciso a) del artículo 40 de la Ley Modelo de la OEA, cuyo texto «admite excepciones al acceso a la información cuando éste dañe intereses privados como el económico y el comercial; siendo esto de fácil determinación tratándose de sujetos privados, pero cuando nos enfrentamos a instituciones públicas dedicadas al intercambio de bienes y servicios, la línea se vuelve tenue. En este punto, aunque podemos reconocer ciertos componentes básicos del «secreto comercial», lo cierto es que el contenido de cuál tipo de información se subsume en él, por la porosidad misma de los conceptos indeterminados, queda librada a lo que en definitiva los órganos de control –por ejemplo, la Sala Constitucional en su función tuitiva del derecho de acceso– entiendan por tal»<sup>2</sup>. El Tribunal Constitucional ha sido enfático al afirmar que la determinación de cuál información que se encuentre en poder de una entidad autónoma en competencia está cubierta por la confidencialidad, el secreto comercial, industrial, etc., deberá analizarse en forma particular y caso por caso.

Otra institución es del Régimen Municipal –específicamente la Municipalidad de Dota– cuyas autoridades no sólo decidieron incorporarse con una plataforma participativa sino también inclusiva<sup>3</sup> con las siguientes características: 1. Está adaptada con iconografía amplia para personas con deficiencia motora, los cuales requieren de equipo táctil y espacio de diagramado suficiente para su correcta manipulación. 2. Incorpora videos en Lenguaje de Señas Costarricense y Señas Naturales, para que las personas sordas puedan acceder de forma sencilla a la información. 3. Es reconocible por sistemas de audio lectura, tal como el lenguaje JAWS, para que quienes sufran de deficiencia visual tengan acceso a la información contenida. 4. Incluye una APP inicialmente para Android, pues actualmente el 81% de los usuarios acceden a las plataformas web desde dispositivos móviles, de esta forma, quienes requieran de una forma sencilla ingresar, lo podrán hacer desde un sistema descargable e instalable. 5. Simbología simplificada para la guía fácil del usuario que incluso no tiene amplio conocimiento en tecnología. En el último período también se incorporaron el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda. En estos momentos existen conversaciones avanzadas con las autoridades del sector financiero del país, Banco Central, CONASIF y diferentes superintendencias (SUGEF, SUGEVAL, SUGESE, SUPEN).

**Ley Modelo de la OEA: excepciones al acceso a la información, intereses privados, económicos y comerciales**

**Instituciones del Régimen Municipal**

<sup>2</sup> Memoria del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública, Costa Rica, 2013, p. 94.

<sup>3</sup> Vid. <http://www.dota.go.cr/transparencia>



**Defensoría de los  
Habitantes y Alianza  
para el Gobierno  
Abierto (AGA)**

Por otra parte, la DHR está involucrada dentro de la iniciativa multilateral, denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), conformada por distintos países (actualmente 64) con el compromiso de modernizar el aparato estatal, bajo tres conceptos trascendentales como son la Transparencia; Colaboración y Participación, todo lo cual se desarrolla por medio de cuatro objetivos: 1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales. 2. Apoyar la participación ciudadana. 3. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones. 4. Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

## 1.2. Políticas

**Plan de acción en el  
marco de la AGA**

Al ser parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, el país presentó en abril del 2013 su primer plan de acción en la materia, documento que fue evaluado por el Mecanismo de Reportes Independientes (IRM) en este año 2015. Las autoridades de la AGA transmitieron la necesidad de elaborar un segundo plan de acción cuyo texto incluyera, para el período 2015-2017, los compromisos para aumentar la transparencia, fomentar la participación ciudadana y promover espacios de colaboración cívica. El Proceso de elaboración del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, inició en el mes de mayo de 2015 y se espera que en el mes de agosto se pueda estar finiquitando el proceso, cuya rectoría está a cargo del Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. Todo ello sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y el Decreto Ejecutivo Núm. 38994-MP-PLAN-MICITT<sup>4</sup>.

**Plan de acción:  
proceso de consulta  
con sociedad civil**

Como parte de los mandatos establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto, el proceso de construcción del mencionado plan debe incorporar como elemento fundamental el diálogo, consulta e involucramiento de ciudadanos y organizaciones de sociedad civil. De ahí que las organizaciones Abriendo Datos Costa Rica, Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) y Estudio Manatí serán las encargadas de coordinar el proceso de consulta con la sociedad civil, a través de 11 talleres regionales y cinco reuniones de trabajo en todo el territorio nacional; lo anterior gracias al apoyo financiero (25.000 Euros) de Hivos.

**Índice de  
Transparencia para  
el Sector Público  
costarricense (ITSP)**

Otra propuesta está relacionada con el Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que ha venido proponiendo la Defensoría y cuyos indicadores y propuesta metodológica se encuentra en proceso de revisión y fortalecimiento, con la participación de la sociedad civil, sector académico y la Secretaría Técnica del Gobierno Digital. Dentro de los objetivos del ITSP, destacamos los siguientes: 1. Contar con información actualizada que sirva como base para que la Defensoría de los Habitantes emita recomendaciones y líneas de política pública para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses. 2. Funcionar como un instrumento

<sup>4</sup> *La Gaceta*, 13 de mayo de 2015.

de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes.

Se trata de cimentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoría, en las instituciones públicas del país, ya que además de obtener una imagen nacional de cuán transparente es el sector público así como la identificación de los letargos de algunas instituciones respecto a la apertura, la riqueza del ITSP recae en ser un instrumento que aspira a fomentar el cambio institucional orientado a mejores prácticas de transparencia al interior de las instituciones. Dentro del Primer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluyó esta propuesta, que se encuentra alineada con las funciones, objetivos y atribuciones la DHR, como órgano encargado de fiscalizar, controlar y monitorear las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público. Es importante señalar también que en el informe del experto que evaluó la ejecución del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de CR, Sr. Israel Aragón, Consultor independiente IRM, incorporó dentro de sus conclusiones que uno de los compromisos estrella era precisamente el Índice de Transparencia propuesto por la Defensoría de los Habitantes de la República. Además, ante una pregunta a las autoridades del Ministerio de la Presidencia, rectora y competente en el tema de Gobierno Abierto, sobre cuál sería el apoyo del Gobierno para este ITSP, se indicó que el apoyo sería total.

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, ha organizado, desde hace varios años, foros bajo el título sombrilla: «Transparencia como estrategia contra la corrupción», que han constituido espacios de intervención en los que participa la Defensoría de los Habitantes en conjunto con representantes de instituciones de gobierno, agencias internacionales, academia y organizaciones no gubernamentales. Tales espacios han posibilitado conversatorios por medio de los cuales se analizan políticas y prácticas institucionales en relación con temas de interés nacional<sup>5</sup>.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la labor de supervisión y control de la Administración, la Defensoría de los Habitantes (DHR) ha podido determinar, gracias a la investigación de los casos y denuncias recibidas, que algunos de los asuntos que los ciudadanos reclaman están relacionados con la falta de planificación, la vulneración de derechos, problemas en la calidad de los servicios, la problemática en la construcción y gestión de obra, la calidad de los servicios públicos, así como algunos privilegios que se consideran inaceptables en el ejercicio de la función pública.

En el último informe anual (2013-2014), bajo el título: «Un compromiso con la transparencia», la Defensoría subrayó el concepto de

**Cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoría**

**Foros: Día Internacional de Acceso a la Información**

**Labor de supervisión y control de la Administración**

**Transparencia como el resultado de buenas prácticas de acceso a la información**

<sup>5</sup> DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES, *Informe Anual de Labores 2010-2011*. Disponible en: [http://www.dhr.go.cr/la\\_defensoria/informes.html](http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/informes.html)

**Anteproyecto de  
Ley sobre acceso a la  
información pública**

transparencia como el resultado de buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Como complemento a la RIT y producto de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, se trabajó en un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública. Esto mediante una Comisión Interinstitucional de alto nivel, en la cual participan la Primera Vicepresidencia de la República, el TSE, la PGR, MIDEPLAN, Poder Judicial, Gobierno Digital y la Defensoría de los Habitantes. En esta propuesta normativa, se incluyó un apartado respecto a la Información de publicación de carácter obligatorio, en cuya fiscalización, se proponía la participación de la Defensoría. En este esfuerzo interinstitucional e interdisciplinario, «se llegó a la conclusión de que es imprescindible contar con un cuerpo normativo que proporcione un texto legal unitario a los ciudadanos que garantice el derecho fundamental del acceso a la información pública, y en consecuencia se ha elaborado un proyecto consensuado sobre la materia que busca reconocer los avances, así como los compromisos internacionales contraídos por el Estado costarricense. El desafío para nuestro país es que el texto que se apruebe no socave los valiosos avances que se han producido en la protección de este derecho. El texto propuesto es simple, claro y preciso, en el que se privilegia el principio de máxima publicidad en la gestión pública y se fomentan la rendición de cuentas y la transparencia, a través de la positivización de los principios de disponibilidad de la información pública, gratuidad, calidad, celeridad, oportunidad, y el uso de las tecnologías de información en todos los procedimientos que el ciudadano deba seguir para la obtención de información»<sup>6</sup>.

Existe un interés compartido en el seno de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial (CONAMAJ) de aprovechar la concurrencia de los jerarcas de la CGR, Poder Judicial, Colegio de Abogados, Facultad de Derecho de la UCR, TSE y la misma DHR, para dar un mayor impulso al proyecto de ley que se encuentra en la corriente legislativa denominado: Transparencia y Acceso a la Información (Proyecto Núm. 19.113) que en estos momentos se encuentra en la Comisión de Gobierno y Administración en la Asamblea Legislativa, de manera que se pueda saldar la deuda país en cuanto a la falta de una ley de esta naturaleza. Este proyecto se basó en el anteproyecto elaborado por la Comisión Interinstitucional, en el cual se tomó muy en cuenta las características que desde el punto de vista técnico y jurídico debían considerarse a la hora de establecer el órgano garante: «En la creación de este órgano garante se tienen que considerar los siguientes aspectos: 1. Formación: es importante poner atención al perfil de los integrantes y de los jerarcas del órgano garante, en especial su solvencia moral. En nuestro país son muy importantes los mecanismos de conformación: ¿quién elige a los miembros de este órgano?, ¿cuáles serán las atribuciones de estos funcionarios? En nuestro país la forma más legítima o menos cuestionable de elección de estos funcionarios es la que proviene del parlamento. 2. Independencia: el órgano debe contar con autonomía de criterios sin sujeción a directrices de otros órganos o entes, así co-

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 51.

mo la autonomía presupuestaria que le permita libremente definir cuándo y cómo gastar su presupuesto. 3. Capacidades: es importante definir requisitos de experiencia y antigüedad que deberán satisfacer los servidores a todo nivel»<sup>7</sup>.

La Institución ha venido acumulando una experiencia muy importante en cada uno de los eventos. A manera de resumen se puede hacer mención a los últimos foros, iniciando con el realizado el 30 de setiembre de 2010, con la participación de la entonces Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien en aquella ocasión manifestó en su ponencia lo siguiente: «La corrupción se presenta bajo diferentes modalidades. La corrupción política debe conceptualizarse como el mal uso público del poder para conseguir una ventaja ilegítima. La corrupción no es solamente recibir dádivas, una forma de corrupción es cuando los jefes y funcionarios públicos no cumplen con sus funciones y realizan una prestación de servicios ineficiente»<sup>8</sup>. En aquella ocasión, la entonces Defensora de los Habitantes señaló que la Institución ha incorporado como parte integral de sus responsabilidades los principios de rendición de cuentas y de transparencia, como requisitos ineludibles para el buen funcionamiento de la Administración pública<sup>9</sup>.

En 2011, la Defensoría se propuso compartir con los diferentes sectores de la sociedad, las iniciativas y esfuerzos que se han venido planteando, orientados a resaltar la importancia del ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en la Administración pública, como forma de combatir la corrupción. En esa oportunidad el objetivo fue hacer conciencia sobre el derecho de acceso a la información de carácter público, posicionando la transparencia como un instrumento para el fortalecimiento democrático con miras a disminuir los niveles de corrupción. Además, se contó con la participación de expertos en el tema de derechos humanos e indicadores de gestión, cuyos criterios coincidieron en la necesidad de contar con la participación de las y los funcionarios del sector público, representantes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, para hacer frente al flagelo de la corrupción.

En 2012 el tema específico del Foro fue «Compras Públicas en Línea» y sobre este tema la Defensoría reiteró su respaldo a la idea de un sistema único de compras públicas en línea como mecanismo anticorrupción. Esto permitió el análisis de este instrumento de contratación administrativa cuyo objetivo es ampliar la transparencia de la información sobre lo que el Estado compra y, a su vez, facilitar a los habitantes la posibilidad de acceder de manera, fácil y comprensible, la información relacionada con el uso de los recursos públicos. Para la Defensoría este mecanismo de compras públicas en línea no sólo facilita un mayor control ciudadano de los asuntos públicos sino que además es un acto por medio del cual las entidades del Gobierno rinden cuentas para prevenir la corrupción.

**Transparencia  
y combate de la  
corrupción**

**Compras Públicas  
en Línea: sistema  
único de compras  
como mecanismo  
anticorrupción**

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>8</sup> Transparencia como estrategia contra la corrupción. *Vid.* <http://www.mideplan.go.cr/>

<sup>9</sup> *Ibid.*

En 2013, en el Foro se desarrolló sobre el tema específico: «Necesidad de un Acceso Equitativo a la Información Pública»<sup>10</sup>. Como se indicó anteriormente, el Foro ha contado con la participación de expositores nacionales e internacionales especializados en distintos temas vinculados con el tema sombrilla: Transparencia como estrategia contra la corrupción. En esta oportunidad se contó con la participación de la Contralora General de la República, la Procuradora General de la República, Presidente del Club de Investigación Tecnológica de CR, el Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA, la Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México.

En esa oportunidad, las jerarcas de la DHR, PGR y CGR coincidieron en la necesidad de aunar esfuerzos para que el acceso equitativo a la información pública sea una realidad, tomando en cuenta lo que ello significa en términos de transparencia y lucha contra la corrupción. La entonces Defensora indicó que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son fundamentales para fortalecer nuestro sistema democrático; sin embargo, es necesario poner atención a las dudas que se están planteando por parte de la sociedad civil, lo cual está derivando en una falta de apoyo a este tipo de organización política.

Los expertos reconocieron que a pesar de no contar con una ley especial de acceso a la información pública, Costa Rica «tiene un amplio sistema normativo y una trayectoria jurisprudencial que garantiza el acceso a la información que se encuentre en manos o en poder del Estado». Sin embargo, esto no es justificación para no cumplir con lo dispuesto en la Convención Interamericana en la Lucha contra la Corrupción y su mecanismo de evaluación y seguimiento (MESI-CIC). En 2014, la Defensoría organizó el Foro: «Transparencia como estrategia contra la corrupción», en colaboración con la Asociación Costa Rica Íntegra, contacto nacional de Transparencia Internacional y el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CPCECR). El Foro contó con una exposición magistral sobre el tema sombrilla del Foro. Posteriormente, hubo dos paneles precedidos de una exposición motivadora. El primer Panel se dedicó al tema «Transparencia y la Alianza para el Gobierno Abierto» y el segundo Panel a «Medio ambiente y corrupción».

La Defensoría ha reconocido el esfuerzo que vienen realizando la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y el Instituto Costarricense sobre Drogas, en relación con estos temas, y llamó mucho la atención los términos de la Carta de Intenciones firmada por estos órganos del Estado, para conformar una alianza estratégica que permita abordar estos temas desde una perspectiva transversal, concertada, coordinada y, agregamos nosotros, articulada de órganos y entes del Estado.

Por esta razón, desde mediados de 2013, la Defensoría transmitió a los jerarcas firmantes de dicha carta de intenciones, el interés de formar parte de esta asociación interinstitucional para hacer frente a

**Convención Interamericana en la Lucha contra la Corrupción y su mecanismo de evaluación y seguimiento: Ley especial de acceso a la información pública**

**Coordinación y articulación de esfuerzos interinstitucionales**

<sup>10</sup> DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES, *Informe de Labores 2012-2013*. Disponible en: [http://www.dhr.go.cr/la\\_defensoria/informes/labores/](http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/informes/labores/)

los efectos perversos de la corrupción. Lamentablemente, aun cuando se recibió respuesta en el sentido de que la solicitud de la Defensoría se estaría analizando en una reunión plena de ese cuerpo colegiado, no se ha logrado concretar la incorporación de la Defensoría en esta iniciativa y se desconoce cuáles han sido los resultados de esa alianza, en cuanto al intercambio de experiencias y conocimientos que permitan fortalecer las actividades de control y fiscalización, de acuerdo con las respectivas competencias institucionales, para cumplir, entre otras cosas, con los postulados y compromisos adquiridos por el país con la ratificación de convenios y pactos internacionales, así como la normativa interna relacionada con la lucha contra la corrupción.

No obstante lo anterior, la Defensoría ha establecido contacto de manera particular con estos mismos órganos del Estado y se puede destacar la colaboración de la CGR para conocer más a fondo la información contenida en el link de su página web «Transparencia Presupuestaria: Conozca en qué se gasta su dinero». Esto no sólo ha servido para la labor de defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, sino también para la promoción y divulgación de derechos. En cuanto al Ministerio Público, específicamente, con las autoridades de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA), si bien es cierto han existido algunos contactos sobre casos específicos, no se ha establecido ninguna coordinación o articulación de esfuerzos que permitan complementar los esfuerzos anticorrupción.

Con el fin de fortalecer la posición institucional respecto a este tema, mediante el Acuerdo Núm. 1889, de 23 de enero de 2015, la Defensora de los Habitantes creó una Comisión Institucional de Transparencia, como instancia encargada de proponer acciones y dar seguimiento a la ejecución de los ejes de trabajo relacionados con el tema de transparencia. Dentro de los considerandos de este Acuerdo, entre otras cosas, se incluyó lo siguiente:

«Que para el fortalecimiento de sus funciones en materia de derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes considera de especial importancia fomentar, sensibilizar, capacitar y promover en el ámbito interno de la gestión institucional así como externamente, a través de sus múltiples actividades de defensa y promoción, principios esenciales del Estado Social de Derecho, entre éstos, el de transparencia, cuya vigencia es el resultado de buenas prácticas en acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y probidad en la gestión administrativa del sector público.

»Que para la Defensoría de los Habitantes posicionar el tema de la transparencia en la gestión pública, constituye una herramienta estratégica de prevención en la lucha contra la corrupción».

Como parte de las responsabilidades de la Comisión se encuentran: fortalecer la RIT; coordinar y apoyar los esfuerzos que emprendan los órganos y entes públicos relacionados con el tema; brindar asesoría jurídica en toda iniciativa de formulación legislativa o normativa interna en la materia, así como, en los procesos de coordinación interinstitucional en los que participe la Defensoría de los Ha-

**Defensoría de los Habitantes: Comisión Institucional de Transparencia**

**Funciones de la Comisión**

bitantes en el tema de transparencia; instaurar y dar seguimiento al Índice de Transparencia, como complemento a la RIT y a la legislación relacionada con el tema.

La Defensoría de los Habitantes de la República se encuentra en una posición estratégica para desarrollar, de manera particular o en asociación con otras organizaciones públicas o privadas, cualquier iniciativa en la lucha contra la corrupción. Considerando su función natural de mediar entre los ciudadanos y el gobierno, facilitando espacios de diálogo entre los diversos actores sobre las políticas públicas clave y, consecuentemente, canalizar la voz ciudadana y colaborar en el fomento de la participación ciudadana.

## 4. ECUADOR\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general e instituciones; 1.2. Políticas. 2. SUJETOS OBLIGADOS: 2.1. Ámbitos y publicidad activa; 2.2. Acceso a la información

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general e instituciones

Según se mencionó en el capítulo anterior, el 4 de mayo de 2004 se aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)<sup>1</sup>. De conformidad con el artículo 11 de la LOTAIP, la Defensoría del Pueblo (DP) es el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, para lo cual le corresponde vigilar el cumplimiento de esta Ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes obligados a cumplir con la Ley. La DP tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Vigilar que la documentación pública se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos;
- Precautelar que la calidad de la información que difundan las instituciones del sector público, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley;
- Promover o patrocinar acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada;
- Elaborar anualmente un informe nacional consolidado de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web; e,
- Informar a la Asamblea Nacional en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

**Defensoría del Pueblo: órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública**

#### 1.2. Políticas

En materia de difusión, capacitación y seguimiento es importante resaltar que durante 2014 la Defensoría del Pueblo realizó 48 talleres

\* *Abreviaturas:* DP = Defensoría del Pueblo; LOTAIP = Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; SNAP = Secretaría Nacional de la Administración Pública.

<sup>1</sup> *Registro Oficial Suplemento 337*, 18 de mayo de 2004.



**48 talleres de capacitación a nivel nacional sobre obligaciones en el marco de la LOTAIP**

de capacitación a nivel nacional respecto de las obligaciones de las entidades públicas en el marco de la LOTAIP. En estas jornadas se capacitó a 1441 servidores públicos pertenecientes a 1106 entidades es decir al 74% del catastro. Adicionalmente, como parte de las actividades de difusión y capacitación sobre el derecho de acceso a la información, anualmente se lleva a cabo la denominada «Semana de la Transparencia», que en 2014 tuvo como eje central la conmemoración de los 10 años de vigencia de la LOTAIP. El evento central fue un foro internacional, que se realizó el 27 octubre de 2014 en Quito, en donde participaron panelistas de la Defensoría del Pueblo de Panamá, de la Defensoría del Pueblo de Perú, así como de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala. Al foro asistieron 250 personas y participaron como invitadas varias entidades públicas y colectivos vinculados a la DPE.

## 2. SUJETOS OBLIGADOS

### 2.1. Ámbitos y publicidad activa

**Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública**

De conformidad con el artículo 12 de la Ley, las entidades poseedoras de información pública deben presentar a la DP, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contenga: 1. Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna la Ley; 2. Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a las mismas, y 3. Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

**Sistema informático: informes en versión electrónica a través del portal institucional [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec)**

A partir de 2015 la DP cuenta con un sistema informático que permite a las entidades obligadas a presentar sus informes en versión electrónica a través del portal institucional [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec), lo que facilita la presentación y el procesamiento de la información. Hasta hace tres años, las instituciones no presentaban un informe específico en materia de acceso a información, se limitaban a entregar voluminosos informes que solo daban cuenta de la gestión institucional; dichos informes eran presentados por escrito y no podían ser tabulados o procesados. Hace dos años se implementaron formatos para estandarizar la presentación de la información, pero se hacía en tablas en Excel que tampoco podían ser procesadas inmediatamente. Por ello, es de importancia para la Institución contar actualmente con un software que procesa la información.

Todos los pasos antes detallados han permitido elevar significativamente el nivel de presentación de los informes anuales y por tanto del cumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades frente a la LOTAIP y la ciudadanía en general. En el cuadro que consta a continuación se puede apreciar el permanente incremento obtenido en la presentación de los informes.

**Registro o catastro de las entidades obligadas a informar**

Otro elemento fundamental para mejorar el nivel de control y cumplimiento ha sido el desarrollar y mantener actualizado un registro o catastro que permite identificar con precisión cuáles son las enti-

dades obligadas a informar. Dicho catastro varía cada año, en función del número de entidades que se crean o desaparecen. En los últimos tres años dicho catastro en promedio ha identificado 1.500 entidades poseedoras de información pública obligadas a informar.

Cabe destacar que a pesar de ser el primer año de funcionamiento del sistema web, a 30 de abril se ha llegado a cerca del 82% de cumplimiento, superior a las cifras obtenidas en los dos últimos años a 31 de diciembre. Lo que permite proyectar que a finales del presente año se podrá alcanzar cerca del 90% de cumplimiento.

**Incremento obtenido en la presentación de los informes: cerca del 82% de cumplimiento**

### Porcentaje de cumplimiento en la presentación de Informes

Fecha de corte	Año 2013 31/12/2013		Año 2014 31/12/2014		Año 2015 30/04/2015	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Presentados	1218	80,61%	1160	77,64%	1213	81,79%
No presentados	293	19,39%	334	22,36%	270	18,21%
<b>Total general</b>	<b>1511</b>		<b>1494</b>		<b>1483</b>	

El nivel de cumplimiento en la presentación de informes, hasta el 30 de abril de 2015, por Función del Estado, es el siguiente:

Función del Estado	Presentados	No presentados
Función ejecutiva	89,89%	10,11%
Función legislativa	100,00%	0,00%
Función judicial	100,00%	0,00%
Función de transparencia y control social	100,00%	0,00%
Función electoral	66,67%	33,33%
Gobiernos autónomos descentralizados	85,11%	14,89%
Otras instituciones públicas	67,82%	32,18%

El cuadro que consta a continuación permite verificar cuál es el nivel de cumplimiento en la presentación de informes en las 24 provincias del país:

Provincia	% Total	% Total
Azuay	80,81%	19,19%
Bolívar	70,97%	29,03%
Cañar	95,00%	5,00%
Carchi	89,74%	10,26%
Chimborazo	96,83%	3,17%
Cotopaxi	93,18%	6,82%
El Oro	75,31%	24,69%
Esmeraldas	84,93%	15,07%
Galápagos	69,23%	30,77%
Guayas	71,70%	28,30%
Guayas	95,35%	4,65%

Provincia	% Total	% Total
Imbabura	80,77%	19,23%
Loja	80,36%	19,64%
Los Ríos	77,27%	22,73%
Manabí	72,17%	27,83%
Morona santiago	75,76%	24,24%
Napo	88,89%	11,11%
Orellana	68,57%	31,43%
Pastaza	96,00%	4,00%
Pichincha	77,14%	22,86%
Pichincha	81,53%	18,47%
Santa Elena	78,57%	21,43%
Santo Domingo	86,67%	13,33%
Sucumbíos	80,56%	19,44%
Tungurahua	96,83%	3,17%
Zamora Chinchipe	74,42%	25,58%
	<b>81,79%</b>	<b>18,21%</b>

**Incumplimiento a nivel de gobiernos autónomos descentralizados**

El incumplimiento principalmente se produce a nivel de gobiernos autónomos descentralizados que representan casi el 50% de las entidades obligadas a informar. Esto se debe principalmente a que algunas de las juntas parroquiales (que constituyen el nivel más pequeño de representación política) generalmente no tienen la infraestructura necesaria para contar con una página web que les permita difundir sus actividades y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley, por lo que en ciertos casos se ven en la necesidad de hacerlo a través de otros mecanismos. Tal y como se puede apreciar en el cuadro de página siguiente (datos 2014):

Tipo de institución	Número de entidades que presentan informe completo A	% Informe completo	Número de entidades que presentan informe incompleto B	% Informe incompleto	Número total de entidades que presentan informe C = A + B	% Informes presentados	Número de entidades que no presentan informe D	% No presentan informe	Total entidades obligadas a cumplir con la LOTAIPE = C + D
Función ejecutiva	8	97,78%	2	2,22%	90	100,00%			90
Función legislativa		100,00%			1	100,00%			1
Función judicial		100,00%			4	100,00%			4
Función electoral		66,67%			2	66,67%	1	33,33%	3
Función de transparencia y control social		88,89%	1	11,11%	9	100,00%			9
Gobiernos autónomos descentralizados	49	79,63%	22	2,70%	671	82,33%	144	17,67%	815
	39	62,90%	9	4,07%	148	66,97%	73	33,03%	221
Provincial	1	87,50%	1	4,17%	22	91,67%	2	8,33%	24
Otras instituciones públicas	07	63,30%	6	1,83%	213	65,14%	114	34,86%	327
Total general	119	74,90%	41	2,74%	1160	77,64%	334	22,36%	1494

**Información mínima actualizada que las entidades están obligadas a publicar en sus portales web**

En materia de transparencia activa, como se ha señalado, el artículo 7 de la LOTAIP establece la información mínima actualizada que las entidades están obligadas a publicar en sus portales web. En vista a que la realidad nacional de la información publicada en los portales web de las entidades obligadas era muy dispersa, con información confusa que mantenía a los ciudadanos desinformados, el 15 de enero 2015 la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Núm. 007-DPE-CGAJ, mediante la cual se establecen plantillas homologadas de cumplimiento obligatorio que deben ser actualizadas de manera mensual. Si bien esta resolución se encuentra en pleno proceso de implementación, ya que se ha establecido un plazo de noventa días para que las entidades puedan adecuar sus portales y generar la información obligatoria requerida, sin duda, se trata de un paso fundamental para garantizar la publicación y difusión actualizada de la información. La Resolución, además de implementar plantillas homologadas, establece procesos y procedimientos claros que garantizan que la información publicada se actualice mensualmente.

**Comités de Transparencia**

Para ello, cada entidad obligada debe conformar un Comité de Transparencia, que lo preside el funcionario o funcionaria que por delegación de la máxima autoridad será el responsable institucional en materia de acceso a información. Adicionalmente, el Comité estará integrado por los directores de todas las unidades que en la entidad sean poseedoras de la información que deba difundirse obligatoriamente. El Comité tiene la obligación de garantizar que hasta el día cinco de cada mes se genere la información requerida, la misma que una vez verificada debe estar colgada en el portal hasta el diez de cada mes. El Comité debe suscribir un informe dirigido a la máxima autoridad en el que se le informará del cumplimiento de su obligación y se alertará de cualquier inconveniente producido. El informe incluirá la puntuación obtenida por la institución en ese mes, utilizando para ello los parámetros de evaluación que también han sido establecidos como parte de la Resolución.

Cabe destacar que, en virtud del convenio existente entre la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), las cerca de 160 entidades de la Función Ejecutiva han desarrollado páginas estandarizadas en las que se difunde en forma homogénea la información de transparencia activa. Adicionalmente, han implementado un mecanismo de autoevaluación, mediante el cual se genera un ranking mensual sobre el nivel de cumplimiento que es permanentemente monitoreado por el propio Presidente de la República y difundido a través de la página web de la SNAP<sup>2</sup>.

## 2.2. Acceso a la información

**Solicitudes de acceso a la información: trámite y plazos de resolución**

Otro aporte importante, que surge a partir del funcionamiento del sistema informático, tiene que ver con la segunda obligación que deben incluir las entidades en su informe anual y que tiene relación con los pedidos de acceso a información que se reciben cada año. Las en-

<sup>2</sup> Vid. <http://www.administracionpublica.gob.ec/ranking/>

tidades se encuentran obligadas a informar cada pedido que reciben y el trámite que se haya dado al mismo, es decir, si se atendió favorablemente o si por alguna de las causales previstas en la Ley no se entregó la información solicitada. Por primera vez, en 2015 será posible conocer cuántos pedidos de información se presentaron durante 2014 y cómo fueron atendidos. Las cifras preliminares son alentadoras, las 1.213 entidades que hasta el 30 de abril han presentado su informe anual reportan haber recibido 52.120 solicitudes de información, de las cuales fueron atendidas favorablemente 51.610 (99% de respuestas favorables). Por otra parte, el sistema evidencia que los pedidos de información, antes señalados, se atendieron en un promedio de 9,33 días, es decir, dentro del plazo legalmente permitido.

Por otra parte, el informe anual que presentan las entidades y el nuevo sistema informático de la Defensoría del Pueblo permiten consolidar el Listado Índice Nacional de Información Reservada. Conforme al artículo 17 de la Ley, la información pública solamente puede ser declarada como reservada por razones de seguridad nacional o porque así lo permite específicamente la Ley. Por ejemplo, las indagaciones previas que lleva adelante la Fiscalía de conformidad a lo establecido en el Código Integral Penal. La reserva no es automática, cada entidad debe establecerla mediante resolución, para lo cual deben registrarla en el Listado Índice de Información Reservada de cada entidad, el mismo que es público y debe ser informado a la Defensoría del Pueblo para que se pueda consolidar un Listado Nacional de Información Reservada. De las 1.213 entidades que han presentado sus informes, solamente 33 han reportado poseer información reservada. En total se reportan 603 registros reservados que se detallan a continuación:

**Listado Índice  
Nacional de  
Información  
Reservada**

	Nombre de la Entidad	Expedientes reservados
1	Corporación Financiera Nacional - CFN	223
2	Procuraduría General del Estado	135
3	Superintendencia de Bancos y Seguros	39
4	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	36
5	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	35
6	Instituto Oceanográfico de la Armada - INOCAR	14
7	Secretaría Nacional de Inteligencia	14
8	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones - SENATEL	13
9	Banco del Estado	12
10	Servicio de Rentas Internas - SRI	10
11	Asamblea Nacional	9
12	Banco Central del Ecuador	9
13	Ministerio de Coordinación de Seguridad	9
14	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual - IEPI	8
15	Contraloría General del Estado	6
16	Ministerio de Defensa Nacional	5

	Nombre de la Entidad	Expedientes reservados
17	Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador -TAME EP	4
18	Empresa Pública Cementera del Ecuador	3
19	Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador - SENAE	3
20	Instituto Nacional de la Meritocracia	2
21	Refinería del Pacífico (Subsidiaria de Petroecuador)	2
22	Autoridad Portuaria de Manta	1
23	Centro de Investigación en Control de Emisiones Vehiculares	1
24	Consejo Nacional de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes	1
25	Defensoría Pública del Ecuador	1
26	Empresa de Municiones Santa Bárbara EP	1
27	EMPRESA PÚBLICA CORREOS DEL ECUADOR C DE E.P	1
28	Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables	1
29	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC	1
30	Ministerio de Finanzas	1
31	Ministerio de Inclusión Económica y Social	1
32	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	1
33	Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911	1
	<b>Total general</b>	<b>603</b>

#### **Defensoría del Pueblo: acciones judiciales de acceso a la información pública**

En materia tutelar, la LOTAIP establece en el artículo 11.f la obligación de la Defensoría de promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada. Al respecto, en cada una de las oficinas de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional se atienden este tipo de solicitudes. En general, cuando llegan este tipo de casos, en lugar de llegar a su judicialización, las instancias respectivas de la Institución agotan primero la vía del diálogo. Así, a través de una fase contemplada en nuestro procedimiento, denominada «gestión oficiosa», se informa a las autoridades de las obligaciones que tienen frente a la ciudadanía y que se encuentran claramente establecidas en la LOTAIP, para de esta manera evitar tener que llegar a iniciar una Acción de Acceso a la Información. La gran mayoría de casos son solucionados de esta manera, por lo que la judicialización de pedidos de información ha resultado excepcional. Así en 2013 se registran 59 acciones de acceso a la información patrocinadas por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional. En 2014 fueron 5 casos y en lo que va de 2015 se registran 4 expedientes.

## 5. EL SALVADOR \*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. JUECES Y TRIBUNALES. 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 5. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

La actuación institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH), en los temas de transparencia y acceso a la información pública, se ha desarrollado de manera progresiva. Inicialmente se realizó una labor recomendatoria en varios documentos institucionales. Posteriormente, analizando la legislación creada en la materia, hasta dar inicio a procesos internos para dar cumplimiento a la misma.

En fechas recientes, la PDDH ha acompañado esfuerzos realizados desde la sociedad civil junto con las nuevas instituciones creadas, que han enfrentado resistencias en el tema de acceder a información de importancia pública, o para velar por el estricto cumplimiento de los derechos de las personas a tener acceso a información de valor histórico y los esfuerzos que dicha información sea preservada.

Estos temas han sido abordados en los análisis de la situación de los derechos humanos en el país, que se incluyen en los informes de labores que se presentan ante la Asamblea Legislativa; en uno de ellos se hicieron las siguientes reflexiones:

«Desde la óptica de las obligaciones estatales de respetar, garantizar y promover los derechos de las personas, los actos de corrupción vulneran derechos humanos y sus efectos tienen la capacidad de afectar directa o indirectamente múltiples derechos, pero suele ser más evidente en los derechos de igualdad y no discriminación porque implica que se hacen

**Niveles de actuación:  
recomendaciones en  
varios documentos  
institucionales**

**Informes de labores  
que se presentan  
ante la Asamblea  
Legislativa**

---

\* *Abreviaturas:* FESPAD = Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho; IAIP = Instituto de Acceso a la Información Pública; LAIP = Ley de Acceso a la Información Pública; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; SECULTURA = Secretaría de Cultura de la Presidencia; Tutela Legal o Tutela Legal del Arzobispado = Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador.



distinciones, exclusiones o preferencias ilegales, y su efecto negativo es mayor de los derechos de los individuos o grupos en situación de vulnerabilidad»<sup>1</sup>.

Que una persona o una organización cualquiera tengan la posibilidad de tener un amplio acceso a la información relativa a los asuntos de carácter público, es un factor que puede volver dinámico el combate a la corrupción, el enriquecimiento ilícito y las actuaciones anti-éticas en la Administración pública. No solo porque se ejerce control cuando se pide que se rindan cuentas, sino que conocer la información puede incentivar la práctica de analizar los hechos y, en caso de encontrar situaciones irregulares, hacer las denuncias respectivas porque mientras mayor es la información que se conoce, mayor es el poder para reclamar sus derechos.

**Aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública**

En este sentido, un paso sumamente importante en materia de transparencia, rendición de cuentas y construcción de una ciudadanía más activa ha sido la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, ante lo cual hay que reconocer el papel de la sociedad civil en el proceso de aprobación de la misma, y de parte del Estado la actividad responsable de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. Pero este esfuerzo puede verse seriamente comprometido y volverse improductiva, si de parte de todas las instituciones no se toman las previsiones presupuestarias ni se ejecutan las reformas institucionales necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en la ley.

La importancia de la aprobación de leyes como la Ley de Ética Gubernamental y la Ley de Acceso a la Información Pública radica en que éstas crean instituciones para atender peticiones de información, establecen procedimientos sancionatorios por infracciones, e incluyen un importante componente educativo para funcionarios y empleados públicos, todo ello con el objetivo de volver efectivos los compromisos estatales en materia de ética gubernamental y acceso a la información. La aprobación de ambas leyes obligó a todas las instituciones públicas, incluida la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador a tomar acciones acatando las nuevas legislaciones.

**La Comisión de Ética de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

La Comisión de Ética de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se instaló el ocho de diciembre del año 2009; y a partir de inicios del año 2010, se empezó con el plan de trabajo para ese mismo año, posteriormente se han realizado una serie de capacitaciones para al personal.

**Procuraduría Adjunta de Derechos Civiles: análisis preliminar de la Ley de Acceso a la Información Pública**

En el mes de diciembre de 2010, la Procuraduría Adjunta de Derechos Civiles realizó un análisis preliminar de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>2</sup>, denominado «Opinión sobre la Ley de Acceso a la Información Pública», con el fin de identificar aspectos en el texto aprobado en ese momento, posibles problemas de aplicación o que

<sup>1</sup> PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR, *Informe de Labores junio 2010-mayo 2011*, Panamericana, San Salvador, 2011, pp. 92-93.

<sup>2</sup> La Ley de Acceso a la Información Pública, Diario Oficial Núm. 70, Tomo 391, 8 de abril de 2011.

se podrían mejorar. Posteriormente, en el mes de marzo de 2011 la misma dependencia elaboró y remitió al titular un nuevo documento conteniendo las implicaciones de la entrada en vigencia de dicha ley, las acciones y el plazo que la ley estipulaba debían realizarse, en especial: la creación de la Unidad de Información, el nombramiento del oficial de información, la recolección de toda la información que debe ser publicada oficiosamente, la creación del sistema de archivo institucional, y la capacitación del personal para fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información.

El 18 de mayo de 2012, el entonces Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos emitió el Acuerdo Institucional N° 48, por medio del cual acordó legalizar la creación a partir del 1 de mayo de 2012 de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dependería de la Secretaría General de la institución, asignándole funciones<sup>3</sup> y nombrando a la persona que se desempeñaría como oficial de información con las funciones establecidas en el artículo 57 de la LAIP.

**Unidad de  
Transparencia  
y Acceso a la  
Información Pública**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La PDDH de El Salvador ha intervenido en casos donde a pesar que el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en ejercicio de sus atribuciones, ha resuelto la entrega de la información solicitada, las entidades obligadas han incumplido estas resoluciones; uno de los casos más graves de incumplimiento es el ya citado en el panorama nacional referido a la solicitud de información sobre operaciones militares llevadas a cabo en el marco del conflicto armado.

**La PDDH colabora  
con el Instituto  
de Acceso a la  
Información Pública**

En virtud de ello se abrió el exp. SS-0275-2014, del cual se detalla:

El 24 de julio de 2014 se recibió denuncia escrita interpuesta por representantes del Centro para la Promoción de los Derechos Humanos «Madeleine Lagadec» y de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), y los señores Buenaventura Alas Rivera, Andrés Antonio Romero Santamaría y la señora Leonor Victoria Pineda viuda de Mejía, quienes manifestaron que el 28 de octubre de 2013, solicitaron ante la Unidad de Acceso a la Información del Ministerio de la Defensa Nacional, el detalle de los operativos militares de la Fuerza Armada de El Salvador, desarrollados en San Francisco Angulo, Tecoluca, San Vicente, el veinticinco de julio de mil novecientos ochenta y uno; y Tenango y Guadalupe del municipio de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, en febrero de 1983. Así como los documentos de planificación, lugares y mapas de los operativos, partes e informes militares de las operaciones, nóminas de las tropas ejecutoras, nóminas de los oficiales y jefes de los destacamentos militares involucrados, el número de bajas militares, tanto del ejército

**Quejas ante  
información  
reservada**

<sup>3</sup> Las funciones de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, descritas en el Acuerdo, son: sistematizar la información de la Institución a través de la recopilación y actualización de datos provenientes de las diferentes unidades y departamentos que la conforman, con el fin de garantizar el derecho de toda persona a la información y contribuir con la transparencia de las actuaciones de esta institución.

como de las fuerzas insurgentes y civiles de dichos operativos, y toda información que esté en poder de ese Ministerio que permitiera conocer e interpretar el alcance y resultados de las campañas militares que se desarrollaron en ese período.

Agregaron que el Oficial de Información del referido Ministerio, mediante resolución de fecha 23 de noviembre de 2013, confirmó la inexistencia de la información requerida. Por tal razón, interpusieron recurso de apelación ante el IAIP el veintinueve del citado mes. En audiencia oral llevada a cabo el 10 de enero de 2014, el pleno del Instituto decidió suspender la audiencia y realizar un reconocimiento de los archivos de varias instalaciones militares, entre ellas el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada. Dicha diligencia, se programó para el 23 de enero de 2014, la cual fue obstaculizada por miembros de la institución castrense, al no permitir el ingreso a los Comisionados del IAIP ni a los denunciantes, negándose el acceso a dichos archivos.

Indicaron que el citado Instituto resolvió el recurso de apelación el 25 de febrero del mismo año<sup>4</sup>, revocando la resolución de inexistencia de información emitida por el Oficial de Información del Ministerio de la Defensa Nacional y ordenó a su titular, el General de División David Munguía Payés, a realizar una nueva búsqueda de la información solicitada en todos los archivos de las unidades militares que pudieron estar involucradas en las áreas geográficas indicadas y a permitir el más amplio acceso a los interesados, entre otras cosas.

Señalaron los denunciantes que ese Ministerio había incumplido la referida resolución y previo a cumplirse el término otorgado para tal efecto, el General Munguía Payés demandó al IAIP ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y solicitó se suspendieran los efectos generados en la misma.

La Procuraduría remitió dos oficios, el primero al Ministro de la Defensa Nacional solicitando un informe sobre los hechos denunciados, el fundamento fáctico y jurídico en los que basó su negativa a lo ordenado por el IAIP. Al mismo tiempo se requirió por oficio a los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo que remitieran las resoluciones emitidas en este caso y agilicen su trámite. Este caso aún se encuentra en trámite ante esta institución pendiente de la resolución final.

### 3. JUECES Y TRIBUNALES

#### Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos

Tal como ya se mencionó, desde la perspectiva de esta Institución, los temas de ética y acceso a la información se encuentran estrechamente vinculados a la lucha contra el enriquecimiento ilícito de funcionarios<sup>5</sup> y la corrupción. Es por ello que años atrás se elaboró un informe especial<sup>6</sup> cuando la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justi-

<sup>4</sup> Vid. <http://www.iaip.gob.sv/?q=apelaciones/nue-67-2013-mdn>

<sup>5</sup> Constitución de la República de El Salvador, art. 240.

<sup>6</sup> PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR, *Informe de la Señora Procuradora para la Defensa de*

cia, con base en la Ley Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, requirió informes sobre las cuentas bancarias de determinadas personas que ejercieron altos cargos durante la administración del ex presidente Francisco Flores (1999-2004), tras detectar diferencias entre las declaraciones efectuadas por ellos al aceptar y al cesar en sus cargos.

Representantes de algunos de los bancos alegaron el secreto bancario y solicitaron una aclaración. La Corte Suprema de Justicia de El Salvador el 9 de junio de 2005, decidió en sesión plena: a) que la sección de Probidad no puede pedir información a los Bancos sobre aspectos protegidos por el secreto bancario; b) que la petición de este tipo de información ha de ser acordada por Corte Suprema y comunicada a través de la Presidencia de la misma; c) que el Presidente de la Corte dará respuesta a las notas de los Bancos.

Al respecto, en dicho informe la Procuraduría concluyó que se encontraba plenamente probada la violación al principio de legalidad y al derecho a la seguridad jurídica a partir de la decisión tomada por Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en relación a las facultades de la Sección de Probidad de la misma. En el mismo se recomendó a la revocación de la decisión tomada frente al ejercicio de acciones de transparencia pública efectuadas por la Sección de Probidad de la misma Corte Suprema.

Años después, el ex presidente de la República, Francisco Flores, enfrenta un proceso penal sobre los presuntos actos de corrupción cometidos con el desvío de fondos provenientes de un donativo que fue entregado por el gobierno de la República de China-Taiwan. En ese sentido se ha dado seguimiento a dicho proceso judicial y se ha resaltado la relación entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos<sup>7</sup>: «Durante el presente año (2014) se creó una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de investigar el empleo de donativos y préstamos destinados a proyectos que beneficiarían a las personas víctimas de la vulnerabilidad socio ambiental, tales como: reconstrucción después de desastres naturales, mitigación de áreas de alto riesgo, infraestructura básica y combate a la pobreza, pequeños proyectos para el desarrollo económico y social, y viviendas permanentes para personas afectadas por terremotos».

En este contexto, el Procurador señaló públicamente y ante audiencia convocada por la citada Comisión Especial que la corrupción es un hecho constitutivo de grave violación a los derechos humanos, ya que impide que las personas gocen de todos sus derechos, especialmente los económicos, sociales, culturales y políticos; afectando principalmente los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, impidiendo que las condiciones de vida de miles de familias mejoren. En razón de lo anterior, esta Procuraduría se pronunció con respecto a la responsabilidad que deben asumir los funcionarios públicos que

**Aspectos protegidos  
por el secreto  
bancario**

*los Derechos Humanos, frente a los hechos acaecidos en relación con la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia*, San Salvador, diciembre de 2005.

<sup>7</sup> PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR, *Informe de Labores junio 2013-mayo 2014*, Panamericana, San Salvador, 2014, pp. 31-32.

gobernaron durante el período de 2002 y 2003 en vista de que no cumplieron con las obligaciones de reconstruir las zonas afectadas por los desastres naturales, de construir viviendas a las personas afectadas por los terremotos, y de garantizar y proteger la vida de quienes vivían en zonas de alto riesgo. De igual manera, señaló «la importancia de romper la impunidad e investigar el destino final de los fondos con el objeto de devolverlos a la Hacienda Pública que sean utilizados en los proyectos planteados garantizando los derechos humanos de las víctimas».

#### 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS

##### Conflicto armado, ONG y archivo histórico

El 30 de septiembre de 2013 se tuvo conocimiento del súbito cierre de la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador (Tutela Legal o Tutela Legal del Arzobispado) y el despido de todo su personal técnico y administrativo sin previo aviso. Tales hechos fueron difundidos ampliamente por diferentes medios de comunicación social. Se recibió una denuncia sobre el caso y se intervino sobre el tema de los despidos, pero además se consideró con preocupación el destino de los archivos históricos de la entidad, pues contienen abundante información sobre graves violaciones a los derechos humanos acaecidas durante el conflicto armado interno salvadoreño, incluyendo información confidencial sobre víctimas y testigos.

Sobre este caso se emitió en primer lugar una resolución de medidas cautelares<sup>8</sup> en la que se resolvió:

«1°. Declarar que los archivos históricos sobre violaciones a los Derechos Humanos de la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado, contienen información que debe ser objeto prioritario de protección por parte de las personas responsables de su custodia y administración, pero también y especialmente por parte del Estado en defensa del interés público que dicha información representa.

2°. Concluye que la súbita disolución de la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado y el despido de todo su personal calificado, coloca en grave vulnerabilidad el referido archivo histórico y genera el riesgo de afectación de los derechos humanos de numerosas personas, quienes en condición de víctimas o testigos proporcionaron información a dicha Oficina sobre hechos constitutivos de crímenes internacionales perpetrados durante el conflicto armado interno, a lo largo de treinta y un años de trabajo de Tutela Legal del Arzobispado en defensa y promoción de los derechos humanos. Especialmente, tales hechos ocasionan la posibilidad objetiva de daños irreparables en perjuicio de esas personas por afectación de sus derechos a la privacidad personal, la integridad, la seguridad personal y la vida.

3°. Los hechos establecidos también ocasionan un riesgo de daños irreparables a las personas que hubiesen proporcionado información contenida en tales archivos, quienes en calidad de víctimas, familiares o testigos, tengan el interés legítimo del uso de los mismos para hacer valer

<sup>8</sup> PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR, Expediente SS-0478-2013, Resolución de medidas cautelares, 2 de octubre de 2013.

sus derechos al conocimiento de la verdad y la promoción de recursos judiciales con relación a los casos documentados en tales archivos.

4°. En orden a lo anterior, en aplicación del artículo 36 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Procurador dicta Medida Cautelar al Señor Arzobispo de San Salvador, en orden a que, como responsable de la Arquidiócesis de San Salvador, debe garantizar la preservación de los archivos históricos de Tutela Legal del Arzobispado, así como debe adoptar medidas de administración del mismo a los efectos de facilitar su consulta bajo los criterios de seguridad necesarios y garantizar la cooperación con los tribunales de justicia y la Fiscalía General de la República, en rigurosa observancia de los estándares relacionados en la consideración contenida en el apartado 9 de la presente resolución.

5°. Para los efectos de la aplicación de la Medida Cautelar anterior, el Señor Arzobispo de San Salvador debe autorizar la inspección física de las instalaciones de los archivos por parte de una Comisión designada por el Procurador, en el marco de sus facultades constitucionales y legales, a la cual deberá proporcionar información detallada sobre las medidas de preservación y administración del archivo que hayan sido adoptadas y permitir las condiciones y tiempo necesario para desarrollar su labor. La inspección deberá iniciar en el plazo razonable de cinco días contados a partir de la notificación de la presente resolución (...).

Posteriormente, la Fiscalía General de la República realizó un procedimiento de allanamiento en la sede de lo que fuera la Oficina de Tutela Legal y donde se encuentra el archivo histórico de dicha institución. Bajo el argumento que se podía encontrar información sobre casos de graves violaciones a derechos humanos que serían objeto de investigación fiscal. Con objeto de procurar la preservación del archivo y la información sobre víctimas y testigos, se dictó medida cautelar al señor Fiscal General de la República para que realizara las acciones que garanticen la preservación de los archivos históricos de Tutela Legal del Arzobispado y que girase instrucciones para que se permita la verificación del procedimiento por parte de la Procuraduría.

En seguimiento a este caso se emitió un nuevo informe sobre la situación en la que quedaron los archivos de Tutela Legal del Arzobispado y las medidas cautelares emitidas, que en lo medular resolvió:

«Dar por establecida la violación del derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos, en perjuicio de los defensores y defensoras de derechos humanos de Tutela Legal del Arzobispado, por parte del Arzobispo de San Salvador, Monseñor Luis Escobar Alas.

Dar por incumplida la medida cautelar dictada por la PDDH el día dos de octubre de 2013, por parte del señor Arzobispo de San Salvador, Monseñor José Luis Escobar.

También se recomienda al señor Arzobispo de San Salvador: garantizar la integridad del archivo que tenía a su cargo la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado; permitir observación al proceso que se lleva adelante, para declarar patrimonio los archivos mencionados; permitir el desarrollo de verificación de especialistas en archivología de la PDDH en el proceso de inventario que se lleva adelante en los archivos históricos de Tutela Legal, la participación de archivistas, y no obstaculizar el proceso de verificación de los archivos.

**Medida cautelar:  
preservación del  
archivo histórico y de  
la información sobre  
víctimas y testigos**

Dar por establecida la violación del derecho al debido proceso por inobservancia del principio de proporcionalidad por parte del señor Fiscal General de la República, y los fiscales que realizaron el procedimiento de allanamiento el pasado viernes 18 de octubre.

Dar por incumplida la medida cautelar dictada por esta Procuraduría el día dieciocho de octubre de dos mil trece, por parte del señor Fiscal General de la República, así como declarar el incumplimiento de la Ley de esta Procuraduría, al no haber autorizado que personal de esta institución verificara la diligencia de registro que se llevó a cabo en el Arzobispado de San Salvador.

Se recomienda al señor Fiscal General de la República que gire instrucciones para facilitar y no obstaculizar a la PDDH en la verificación de diligencias que se encuentra realizando con relación a los registros de Tutela Legal. Así mismo, no impedir que se realice el inventario ordenado por la Secretaría de Cultura de la Presidencia (SECULTURA) de conformidad con la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador (...).

Este caso aún se encuentra pendiente de resolución judicial de recursos de amparo, que fueron interpuestos por la Iglesia Católica en contra de la decisión de SECULTURA de declarar el archivo como bien histórico, como de parte de algunas de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos que presentaron denuncias ante la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado antes de su cierre, quienes reclaman se les devuelvan los archivos. Es por ello que se considera que este es un caso activo.

## 5. FUENTES DE INTERNET

### *Instituciones públicas:*

<http://www.teg.gob.sv/>

<http://www.iaip.gob.sv/>

<http://www.pddh.gob.sv/?Itemid=64>

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/buscador-de-documentos-legislativos>

<http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/522-procurador-emite-medidas-cautelares-ante-cierre-de-la-oficina-de-tutela-legal-del-arzobispado>

<http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/524-procurador-emite-resolucion-de-medida-cautelar-a-la-fgr-a-efecto-de-garantizar-la-preservacion-de-los-archivos-de-tutela-legal-del-arzobispado>

<http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/528-procurador-presenta-informe-de-seguimiento-a-situacion-de-los-archivos-de-tutela-legal-del-arzobispado-y-las-medidas-cautelares-dictadas-en-este-caso>

## 6. ESPAÑA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general. 2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA TRAS LA LTBG. 3. EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA COMO PRECEDENTE Y PRECURSOR DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA DOCTRINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: 3.1. Qué se considera información ambiental; 3.2. Causas de denegación de acceso a la información ambiental

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

Dada la muy reciente y progresiva entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), el Defensor del Pueblo no ha recibido, a fecha de elaboración de este informe, demasiadas quejas en la materia<sup>1</sup>. Como es lógico, los ciudadanos están comenzando a plantear sus solicitudes de acceso y las Administraciones a tramitarlas y resolverlas. No ha pasado, pues, tiempo suficiente para que los casos conflictivos o dudosos lleguen a la Institución; y en consecuencia, la doctrina relevante en materia de transparencia y acceso a la información pública es escasa.

**Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG)**

---

\* *Abreviaturas:* CE = Constitución Española de 1978; LAECSP = Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; LAIA = Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente; LAIPPJMA = Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente; LOPD = Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; LRJPAC = Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LTBG = Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; OPERA = Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración; TJCE = Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

<sup>1</sup> Este informe FIO se acabó de redactar en junio de 2015. De acuerdo con la Disposición final novena de la LTBG las disposiciones de su Título II, sobre buen gobierno, entraron en vigor el 11 de diciembre de 2013. El Título I y el Título III, correspondientes a la transparencia, el acceso a la información y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entraron en vigor el 10 de diciembre de 2014. Los órganos de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales disponen hasta el 10 de diciembre de 2015 para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley.



**Modelo semejante al derecho de acceso a la información ambiental**

El derecho de acceso a la información pública, recogido en la LTBG, pivota sobre un modelo semejante al del derecho de acceso a la información ambiental, ámbito en el que, en cambio, el Defensor del Pueblo sí tiene amplia doctrina relevante. De hecho, su régimen puede considerarse precedente y precursor del acceso a la información pública.

**Dos dimensiones del derecho de acceso a la información**

Resulta por tanto interesante describir aquí la posición institucional respecto a estas dos dimensiones del derecho de acceso a la información. En primer lugar, referiremos los pronunciamientos del Defensor del Pueblo sobre acceso a la información pública y, en segundo, la posición institucional en materia de acceso a la información ambiental.

## 2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA TRAS LA LTBG

**Pronunciamientos del Defensor del Pueblo: requisito legal de dejar constancia de la identidad del solicitante y modos de registro en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España**

El Defensor del Pueblo se ha pronunciado hasta el momento sobre tres cuestiones relevantes. Una relativa al requisito legal de dejar constancia de la identidad del solicitante, y otras dos referidas a los modos de registro en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España.

Los pronunciamientos se exponen a continuación:

**Quejas contrarias al requisito de dejar constancia de la identidad del solicitante de acceso a la información**

1.- Han sido recibidas quejas contrarias al requisito de dejar constancia de la identidad del solicitante de acceso a la información [exigido por la LTBG en su artículo 17.2 a)]. En tanto en cuanto la LTBG transforma la mayor parte de la información en manos de las Administraciones y Autoridades en pública y accesible, y tiene como objetivo la transparencia, no es relevante, a juicio de varias asociaciones, saber quién solicita la información. Defienden estas asociaciones que la comunicación de una dirección a la que la Administración pudiera dirigirse para contestar la solicitud de acceso habría de ser suficiente. Añaden que la posibilidad de solicitar información sin dar la identidad es clave para que muchos agentes de la sociedad civil puedan ejercer su derecho. Además, sostienen que la exigencia de acreditación de la identidad aumenta los costes de gestión por parte de la Administración.

**España: las solicitudes anónimas no tienen validez, ni producen efectos jurídicos**

Al respecto, el Defensor del Pueblo ha señalado que en nuestro Ordenamiento jurídico las solicitudes anónimas no tienen validez, ni producen efectos jurídicos. Tanto del artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), como del 17.2 de la LTBG, se desprende con claridad que es necesario acreditar el nombre y apellidos de la persona física o el nombre de la persona jurídica que ejerza el derecho de acceso.

**Límites al derecho de acceso ponderados atendiendo a los intereses en juego**

No cabe una solicitud de acceso a información pública anónima, porque así se desprende sin género de dudas del tenor literal de ambas leyes, pero también porque existen una serie de límites al derecho de acceso que habrán de ser ponderados atendiendo a los intereses en juego (artículo 14)<sup>2</sup>, obligaciones referidas a la protección de datos

<sup>2</sup> De acuerdo con el art. 14. 1, 2 y 3 de la LTBG, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad

(artículo 15)<sup>3</sup>, y causas de no admisión de las solicitudes, como la de que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carecer abusivo o injustificado con la finalidad de transparencia (artículo 18)<sup>4</sup>, en cuya

nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente.

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

<sup>3</sup> El art. 15, sobre protección de datos personales dice lo siguiente:

«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del art. 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

»2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

»3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

»4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

»5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.»

<sup>4</sup> El tenor literal del art. 18 es el siguiente:

«1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

**La posibilidad de envío de solicitudes únicamente de manera electrónica vulneraría el derecho de acceso a la información pública**

**Presentación de solicitudes en otros soportes**

**Quejas con relación a la poca información ofrecida en el Portal de Transparencia sobre las vías legales para presentar una solicitud de acceso a la información**

valoración y estudio puede ser relevante e incluso determinante la identidad de quien plantea la solicitud.

2.- Dado que el Portal de la Transparencia no contiene información sobre cómo presentar una solicitud por correo postal u otra vía, alguna queja formulada ante el Defensor concluye que sólo se permite el envío de solicitudes de manera electrónica, lo que vulneraría el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la propia LTBG reconoce expresamente en su artículo 17.2 la posibilidad de presentar una solicitud de acceso a la información por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Por otra parte, su artículo 22 señala que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

Estas disposiciones son coherentes con lo previsto sobre presentación de escritos, solicitudes y recursos en nuestro Ordenamiento jurídico, que permite tanto su presentación en soporte papel –por ejemplo, registrando en persona una solicitud ante la Administración que corresponda, o enviándola por correo postal–, como su presentación por medios electrónicos.

El hecho de que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España no contenga información respecto de otras vías distintas a las electrónicas no significa que no pueda ejercerse el derecho de acceso a la información previsto en los artículos 12 a 24 de la LTBG por dichas vías. Una cosa es que la información que ofrece el Portal pueda no ser completa y deba ser mejorada, y otra que eso impida el ejercicio del derecho de acceso. Para llegar a una conclusión así sería preciso que las Administraciones públicas no admitieran con carácter general las solicitudes de acceso registradas por vías distintas a las electrónicas establecidas en el Portal de la Transparencia, lo que no parece ser el caso.

No se aprecia pues irregularidad en este sentido. Sin perjuicio de lo anterior, la crítica contenida en las quejas con relación a la poca información ofrecida en el Portal de Transparencia sobre las vías legales para presentar una solicitud de acceso a la información ha sido trasladada a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA)<sup>5</sup>, que ha tomado nota y ha anunciado que mejorará la información que ofrece el Portal.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

»2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud».

<sup>5</sup> Creada por Real Decreto 479/2013, y a la que el Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, otorga carácter permanente y atribuye las funciones que la LTBG atribuye al Ministerio de la Presidencia con relación al Portal de la Transparencia.

3.- El registro en el Portal de la Transparencia se exige para cumplimentar un formulario de solicitud de información. Este registro debe realizarse a través del Sistema Cl@ve, que contempla la utilización de cuatro opciones de identificación: certificados electrónicos (incluyendo el DNI-electrónico), dos tipos de claves concertadas, una temporal y otra permanente, y la denominada «Ciudadanos de la Unión Europea».

En la primera opción –certificados electrónicos– los interesados se identifican y firman electrónicamente la solicitud mediante su DNIe o un certificado electrónico provisto por cualquier prestador de servicios de confianza. El certificado debe ser obtenido previamente al margen del Sistema Cl@ve, por el procedimiento establecido en cada caso por su proveedor –que normalmente incluye una presentación presencial inicial– y tiene un coste para los interesados.

En la segunda –Cl@ve PIN–, los interesados se identifican mediante un código de identificación personal (PIN) de duración temporal limitada, obtenido gratuitamente a través de Cl@ve, que deriva a estos efectos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El código está formado por una clave escogida por aquéllos y una serie de dígitos que reciben en el teléfono móvil. Para obtenerlo, el interesado debe registrarse previamente, bien de forma presencial en una oficina de la red de la AEAT o de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, bien a través de Internet con una carta de invitación de la AEAT, que el interesado puede solicitar a través del Sistema Cl@ve. En el proceso de obtener la carta de invitación de la Agencia Tributaria hay que indicar un número de cuenta bancaria y un teléfono móvil.

En la tercera opción –Cl@ve permanente–, los ciudadanos se identifican mediante un PIN personal de duración ilimitada, que también se obtiene de forma gratuita a través del Sistema Cl@ve. El PIN está compuesto por una clave de usuario elegida por los interesados, su número de DNI/NIE y una contraseña proporcionada por el Sistema en el proceso de activación del código. Al igual que en Cl@ve PIN, el procedimiento exige el registro previo del interesado, sea presencialmente o vía Internet. La obtención de la carta de invitación exige dar datos personales entre los que se encuentra una cuenta bancaria y un teléfono móvil.

La cuarta opción –«Ciudadanos de la UE»– permite que los interesados, ciudadanos de la Unión o del Espacio Económico Europeo (EEE), se identifiquen mediante los procedimientos establecidos en sus países de origen, verificados a través de la Plataforma STORK de validación de firmas e identidades. Están integrados en la Plataforma STORK únicamente España, Portugal, Eslovenia, Luxemburgo, Estonia, Suecia, Italia, Austria, Lituania, Grecia y Suiza.

Los pasos descritos son, a criterio del Defensor del Pueblo, en exceso complejos, y muy largos, por lo que pueden resultar disuasorios e incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio electrónico del derecho de acceso a la información pública. Todo el sistema de registro en el Portal de la Transparencia se basa en una serie de comprobaciones automáticas de la validez (no revocación) del medio electrónico por el que se identifica y firma el solicitante. Estas comprobaciones

**Registro en el Portal de la Transparencia: Sistema Cl@ve**

**Primera opción: certificados electrónicos**

**Segunda opción: Cl@ve PIN, los interesados se identifican mediante un código de identificación personal**

**Tercera opción: Cl@ve permanente**

**Cuarta opción: Ciudadanos de la UE**

**Criterio del Defensor del Pueblo: procedimiento de registro complejo puede resultar disuasorio e incluso convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho**

introducen numerosos trámites y un alto grado de dificultad en el ejercicio electrónico del derecho de acceso.

#### **Titulares del derecho**

El artículo 12 de la LTBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a «todas las personas». Son pues titulares del derecho las personas físicas y las jurídicas, las públicas y las privadas, las nacionales y las extranjeras, y no sólo los ciudadanos a los que se refieren los artículos 105 b) de la Constitución y 37 de la Ley 30/1992. Además, el acceso de todas las personas a la información pública debe producirse, de acuerdo con el artículo 14 de nuestra Constitución (CE), sin discriminación por razón de su origen, de su nacionalidad, de su edad, de su formación, de sus recursos, de sus circunstancias personales o de su condición o situación social.

#### **Dificultades de acceso del Portal de la Transparencia: extranjeros y personas jurídicas**

Sin embargo, algunas de las personas legitimadas, como los extranjeros de ciertos países, o las personas jurídicas, pueden ver dificultado e incluso imposibilitado el acceso a través del Portal de la Transparencia, debido a los mecanismos de registro establecidos que no contemplan los documentos de identidad que les corresponden. Algo que también puede ocurrir con quien no tenga certificados electrónicos ni cuenta bancaria, o teléfono móvil.

#### **Identificación electrónica: Sistema Cl@ve**

Por otra parte, el artículo 17.2 de la LTBG exige que las solicitudes de acceso a la información dejen constancia de la identidad del solicitante, pero nada dice sobre la identificación electrónica de los interesados en los procedimientos de ejercicio del derecho a la información pública. Es decir, la LTBG exige únicamente que la solicitud –tanto electrónica como «en papel»– de acceso a la información deje constancia de los datos de identidad del solicitante, sin requerir ninguna comprobación o actuación adicional. El Sistema Cl@ve de identificación electrónica, en cualquiera de sus tres modalidades –identificación mediante DNIe o certificado electrónico, identificación mediante Cl@ve PIN o identificación mediante Cl@ve permanente–, no solo acredita la identidad de los solicitantes y la veracidad de su firma, sino que exige y realiza una serie de comprobaciones automáticas de la validez (no revocación) del medio electrónico por el que se identifica y firma el solicitante.

#### **Complejidad en el proceso de obtención de los medios de identificación: base legal**

Todo ello introduce una excesiva complejidad en el proceso de obtención de los medios de identificación necesarios para formular una solicitud electrónica de acceso a la información y eleva, sin aparente base legal, el régimen de garantías previsto para las solicitudes en el artículo 17.2 de la LTBG, que, como se ha expuesto, exige únicamente que el solicitante quede debidamente identificado en la solicitud de acceso.

#### **Recomendaciones para simplificar el sistema de registro y las solicitudes del Portal de la Transparencia**

Por tanto, para no incurrir en discriminaciones y cumplir con la LTBG, en el Portal de la Transparencia, además de acceder al registro y al formulario mediante certificado electrónico o DNI electrónico, el sistema de registro mediante claves concertadas debería ser lo más sencillo posible, evitando formalidades innecesarias, como la de obtener una carta de invitación de la Agencia Tributaria, para la que hay que aportar una cuenta bancaria y el número de teléfono móvil. El sistema de registro que se articule para presentar a través del Portal de Transparencia una solicitud debe evitar cualquier tipo de formalidad

que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso. De lo contrario podría infringir los artículos 12 y 17.2 de la LTBG. Se trata de garantizar un acceso electrónico fácil, rápido, efectivo y práctico a la información pública, exigiendo constancia de los datos identificativos de los ciudadanos, con los mismos requisitos pero no más que en el acceso no electrónico, sin controles ni comprobaciones añadidas.

OPERA afirma que estos mecanismos de verificación de la identidad tienen como finalidad evitar la suplantación de identidad de solicitante del medio electrónico y el uso fraudulento en aras de la seguridad jurídica. Sostiene que las propuestas del Defensor del Pueblo reducirían las salvaguardas de acreditación de la identidad que se exigen en otros procedimientos administrativos y en el procedimiento administrativo común, pudiendo conducir a peticiones masivas sin reglas de procedimiento, sin plazos debidamente acreditados mediante registros públicos. De acuerdo con OPERA, la presentación electrónica de una solicitud de acceso debe de realizarse con las mismas garantías de seguridad jurídica que la Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), predica para todas las relaciones por medios electrónicos del ciudadano con la Administración. Añade que Cl@ve comprende una gama muy variada, a elección del ciudadano, de sistemas de autenticación para acreditar la identidad por medios electrónicos, por lo que se entiende que este sistema es lo suficientemente amplio como para garantizar al ciudadano una mayor flexibilidad y variedad en sus relaciones electrónicas con la Administración pública.

Es cierto que el artículo 13 de la LAECSP, al regular las formas de identificación autenticación, recoge los sistemas de firma electrónica incorporados al DNI y los sistemas de firma electrónica avanzada, y otros como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, en los términos y condiciones que, en cada caso, se determinen. Para ello, la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014, aprueba Cl@ve, como la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas. Sin embargo, el Defensor del Pueblo insiste, como se ha explicado más arriba y en aplicación del artículo 17.2 de la LTBG, en que los requisitos de registro electrónico que se exijan deben referirse a la identidad sin requerir ninguna comprobación o actuación adicional sobre la validez del medio.

A estos efectos interpretativos, hay además que tener en cuenta que el fin de la LTBG no es otro que permitir un acceso amplio a la información en manos de las administraciones y autoridades. La LTBG tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública. Dice su Preámbulo que «sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es

**Mecanismos de verificación de la identidad: con la finalidad de evitar la suplantación de identidad de solicitante del medio electrónico y el uso fraudulento en aras de la seguridad jurídica**

**Los requisitos de registro electrónico que se exijan deben referirse a la identidad sin requerir ninguna comprobación adicional sobre la validez del medio**

**Finalidad de la LTBG: permitir un acceso amplio a la información en manos de las administraciones y autoridades**

crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia».

**La LTBG configura un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo: principio *pro* acceso**

En consonancia, el procedimiento de acceso a la información pública previa solicitud introducido por la LTBG configura un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo. Según sus artículos 12 y 17.2, son titulares del derecho «todas las personas» –por tanto personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, sin necesidad de acreditar la condición de interesadas ni motivar su solicitud–. El concepto de información accesible es amplio y se extiende a los contenidos o documentos no sujetos a expedientes o procedimientos, con independencia de cuál sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (artículo 13). Los límites al acceso y las causas posibles de no admisión de las solicitudes se fijan en lista cerrada, a la vez que se detallan las cláusulas de protección de datos, exigiendo expresamente que la aplicación de los límites de acceso a la información pública sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección y que atienda a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (artículo 14.2). Incluso concurriendo un límite que justifique la denegación del acceso, se ha de conceder acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite (artículo 16). En síntesis, el régimen legal de este derecho gira en torno al principio *pro* acceso. A todo esto se añade que el artículo 13. 2 c) de la LAECSP permite un sistema de claves concertadas más sencillo que el articulado con Cl@ve. Dicho de otro modo, un sistema de claves concertadas que evite obstáculos y posibles discriminaciones en el acceso no es contrario a la LAECSP.

**Problemas de ejercicio electrónico debido a los modos de registro articulados**

En cambio, un buen número de personas, en principio titulares de derecho de acceso, pueden ver imposibilitado su ejercicio electrónico debido a los modos de registro articulados. Piénsese en las personas jurídicas, los extranjeros cuyos países de origen no sean miembros de STORK, o aquellas personas que no tengan ni DNIe o certificados digitales ni teléfono móvil o que incluso carezcan de cuenta corriente en España.

**Opinión del Defensor ante los procedimientos de registro y de acceso a la información pública: replantear el uso de Cl@ve**

Por todo lo expuesto, la Institución considera que en un procedimiento tan singular como es el del acceso a la información pública, los requisitos del ejercicio electrónico del derecho de acceso previa solicitud, deberían diferenciarse lo menos posible de los requisitos de las solicitudes formuladas por medios no electrónicos, los cuales se refieren a la acreditación de la identidad, sin ulteriores autenticaciones o validaciones<sup>6</sup>. La Institución estima conveniente, en consecuencia,

<sup>6</sup> Hay que tener presente que la aportación del DNI, o equivalente, acredita la identidad de los solicitantes en los procedimientos administrativos (art. 1.2 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica) y que

replantear el uso de Cl@ve para la identificación de los solicitantes en el ejercicio electrónico del derecho de acceso a la información pública y analizar la posibilidad de modificarlo sustituirlo por un mecanismo más sencillo. Un mecanismo que, garantizando la constancia de los datos identificativos de los solicitantes, permitiera continuar el procedimiento sin controles ni comprobaciones añadidas y que no supusiera un obstáculo para el ejercicio electrónico del derecho.

### 3. EL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA COMO PRECEDENTE Y PRECURSOR DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA DOCTRINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Esta materia tiene una regulación específica cuyo origen se encuentra en el Derecho Comunitario e Internacional, el cual se plasma primero en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente (LAIA), y después en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente (LAIPPJMA)<sup>7</sup>. Con estas dos leyes se instaura en España, ya en 1995 aunque se perfecciona en 2006, un sistema de acceso a la información ambiental<sup>8</sup> que supuso un radical cambio de enfoque frente al entonces régimen común de acceso a los archivos y registros administrativos, sujeto a criterios mucho más restrictivos.

El derecho de acceso a la información ambiental es cualitativamente distinto del derecho de acceso a los documentos contenidos en un procedimiento por quien es interesado en el mismo en tanto que titular de un interés legítimo y directo ex artículo 31 de la LRJPAC<sup>9</sup>, y se configuró legalmente de forma mucho más amplia que el derecho de acceso de todos los ciudadanos a los expedientes contenidos en los archivos y registros administrativos, recogido en el artículo 105 de la Constitución de 1978 y en el entonces vigente artículo 37 LRJPAC,

**Regulación del acceso a la información ambiental, Derecho Comunitario e Internacional**

**Configuración legal del acceso a la información ambiental es más amplia que el derecho de acceso a los expedientes contenidos en los archivos y registros administrativos**

la aportación por los interesados de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes ha sido suprimida (Real Decreto 522/2006, de 28 de abril). Para la identificación basta la indicación del nombre y apellidos o el número del documento, correspondiendo a la Administración comprobar estos extremos y capturar los datos que falten a través de un servicio electrónico común: la Plataforma de Intermediación de Datos (PID), en su versión actual.

<sup>7</sup> La Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, fue traspuesta al ordenamiento interno mediante la LAIA. Más de diez años después, fue aprobada la LAIPPJMA, que incorpora al ordenamiento interno las Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso a la información medioambiental y 2003/35/CE, de 26 de mayo, sobre participación pública y acceso a la justicia. Estas Directivas a su vez incorporaron al acervo comunitario el Convenio Aarhus, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001.

<sup>8</sup> A la que ahora se aplica con carácter supletorio la LTBG (Disposición adicional primera, apartados 2 y 3).

<sup>9</sup> *Vid.* art. 35 a) de la LRJPAC.



## Sujetos Titulares del Derecho

el cual correspondía sólo a los ciudadanos y únicamente respecto de los documentos que formaran parte de procedimientos terminados en la fecha de la solicitud<sup>10</sup>.

El régimen de acceso a la información ambiental, introducido por la LAIA y mejorado por la LAIPPJMA, dio la vuelta al modelo tradicional de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas, ya que amplió el sujeto titular del derecho (toda persona, física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, sin necesidad de acreditar la condición de interesada)<sup>11</sup>, el concepto de información accesible (toda aquella información en poder de las Administraciones públicas –o en el de otros sujetos en su nombre– bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, siempre que tenga naturaleza ambiental, interpretada en sentido amplio como afección a los elementos que conforman el medio ambiente)<sup>12</sup>, e introdujo el principio *pro* acceso, al fijar en lista cerrada las causas posibles de denegación e imponer expresamente su interpretación restrictiva, y la ponderación en cada caso del interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Vid* antiguos arts. 37 y 35 h) de la LRJPAC, modificados por la Disposición final primera, apartado dos, de la LTBG. Ahora, ambos arts. recogen el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución y en la propia LTBG.

<sup>11</sup> El art. 3 de la LAIPPJMA: «Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las Autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el art. 7 del Código Civil:

1) En relación con el acceso a la información:

a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede».

<sup>12</sup> De conformidad con el art. 2.3 de la LAIPPJMA, es información ambiental «toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdo en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».

<sup>13</sup> De acuerdo con los apartados 1, 2 y 4 del art. 13 de la LAIPPJMA.

El principio *pro* acceso sobre el que se asientan tanto el derecho de acceso a la información pública como el derecho de acceso a la información ambiental refleja que el fundamento de ambos no reside sólo en la tutela de derechos o intereses individuales sino también en la promoción de la participación ciudadana y el control del poder público<sup>14</sup>.

En este apartado pretendemos avanzar algunas de las dudas interpretativas y cuestiones conflictivas que puede plantear la aplicación del régimen de acceso a la información pública previa solicitud contenido en la LTBG, a la luz de la doctrina que ha construido el Defensor del Pueblo sobre el acceso a la información ambiental. Para ello, nos centraremos primero en el concepto de información ambiental y después en las causas de denegación del acceso a la misma.

**Principio *pro* acceso: promoción de la participación ciudadana y control del Poder público**

### 3.1. Qué se considera información ambiental

El Defensor del Pueblo, ya antes de que se aprobara la LAIPPJMA, consideraba que carecía de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico, económico o financiero que pudiera influir en la adopción final de la decisión que fuera a afectar al medio ambiente. A modo de ejemplo, un informe elaborado para solicitar financiación europea en relación con un proyecto de ampliación de instalaciones portuarias era en el criterio de la Institución «información ambiental» sujeta al derecho de acceso. La letra y el espíritu de la LAIA (y de la Directiva 90/313/CEE, la cual transponía) claramente pretendían configurar un derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas lo más amplio posible. De ahí las referencias de su artículo 2 a) «... toda la información disponible... bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material»; y de ahí también que las causas de restricción del derecho se encontraran estrictamente tasadas.

Además, en 1998 el TJCE (Sentencia de 17 de junio de 1998, caso Mecklenburg/Kreis Pinnenberg-Der Landrat) interpretó, a

**Concepto de información ambiental**

<sup>14</sup> Como acertadamente recoge la Exposición de Motivos de la LAIPPJMA, «El artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente. Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. Pues la participación, que con carácter general consagra el art. 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos... para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados».

**Directiva 90/313/CEE: acceso a la información de todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa que pudieran afectar o proteger el estado de los elementos del medio ambiente**

propósito del ámbito de aplicación de la Directiva 90/313/CEE, que el legislador europeo había querido evitar que se pudieran excluir del concepto de «información sobre el medio ambiente» algunas de las actividades desarrolladas por la Autoridad pública. Entre los actos sujetos a la Directiva se debían incluir todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa que pudieran afectar o proteger el estado de los elementos del medio ambiente. De acuerdo con el TJCE, el acceso a la información ambiental operaba respecto de un informe (aunque fuera de carácter económico) que obrara en poder de la Administración en el marco de un procedimiento de aprobación de un plan de construcción, siempre que ese informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, pudiera influir en la decisión final a adoptar. Este concepto incluía también los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis de carácter económico o técnico, así como a la información relativa a la contratación administrativa y a las licencias que hubieran sido utilizadas en la toma de decisiones relacionadas y que pudieran influir en la adopción final de la decisión que iba a afectar al medio ambiente<sup>15</sup>.

**La participación ciudadana en los asuntos públicos y el derecho de acceso a la información**

La interpretación defendida por esta Institución se encontraba además avalada porque la participación de los ciudadanos en los procedimientos que les afecten o interesen es uno de los fundamentos de nuestro orden jurídico y político, y debe ser promovida y facilitada por los poderes públicos, singularmente la participación de las asociaciones, colectivos y plataformas cívicas que asumen como propios intereses colectivos (artículo 9.2 de la CE en su alusión a los «grupos»). La participación ciudadana en la elaboración de las decisiones públicas tiene una de sus facetas en el derecho de acceso a la información, además de en la impugnación de las resoluciones administrativas, impugnación imposible si los interesados y afectados desconocen las circunstancias en que fueron dictadas.

**Concepto amplio de información ambiental en la LAIPPJMA**

La LAIPPJMA vino a refrendar este concepto amplio de información ambiental al definirla en su artículo 2.3 como toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse en síntesis sobre: a) el estado de los elementos del medio ambiente; b) los factores que afectan a los elementos del medio citados en la letra a; c) las medidas que afectan a los elementos y factores citados en a) y b) y las destinadas a proteger estos elementos; d) los informes sobre la ejecución de la legislación ambiental; e) los análisis de la relación coste-beneficio y de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades de la letra c); y f) el estado de salud y seguridad de las personas<sup>16</sup>. Sin embargo, en estos años han sido frecuentes los casos examinados por la Defensoría en los que la Administración o Autoridad pública fundamentaba la denegación del acceso en la falta de naturaleza ambiental de la información solicitada.

<sup>15</sup> Debe recordarse que el derecho de acceso a la información ambiental ha sido recogido en nuestro Ordenamiento jurídico interno por dos leyes consecutivas que trasponen sendas Directivas comunitarias. Por tanto, al determinar el ámbito de aplicación de ambas leyes, hay que tener en cuenta el Derecho y la jurisprudencia comunitarias.

<sup>16</sup> El texto completo puede consultarse en la nota 13.

Cualquier información que verse sobre las cuestiones recogidas en el artículo 2.3 de la LAIPPJMA es información ambiental sin que sea relevante a esos efectos que la intervención se circunscriba a la gestión, control y verificación de los recursos. Lo relevante es que la información concreta que se pide sea ambiental de acuerdo con ese precepto, no cuál sea la naturaleza del procedimiento en el que en su caso se incardine dicha información, ni tampoco la naturaleza de la actuación administrativa.

En consecuencia, no puede denegarse la solicitud de copia íntegra de un informe presentado para la obtención de financiación europea en relación con el proyecto de ampliación de las instalaciones portuarias. Tampoco puede denegarse el acceso a un listado de las denuncias de los últimos años, tramitadas o en trámite, en un Ayuntamiento en materia de urbanismo y medio ambiente, ya que es, de acuerdo con la legalidad vigente, información ambiental.

Asimismo parece poco discutible que unos informes técnicos de viabilidad y de impacto ambiental de un proyecto de obras constituyen una información que tiene clara naturaleza ambiental. En esa misma línea, los convenios firmados por comunidades de regantes y sociedades mercantiles estatales para financiar proyectos de modernización de regadíos también caen bajo el ámbito de aplicación de la LAIPPJMA. Regulan las condiciones financieras y de ejecución de las obras de modernización. Es decir, por un lado, describen las obras a ejecutar, la superficie afectada por la actuación, el número de regantes a los que beneficiará, y, por otro, recogen el esquema financiero de la obra, con las tarifas de amortización y explotación que deben satisfacer las comunidades de regantes, las condiciones de pago y garantía, las obligaciones de las partes y la explotación de las obras. No hay regadío sin agua, y ésta es, sin duda, un elemento del medio ambiente. La modernización del regadío depende, siquiera indirectamente, de la financiación de la obra y sus condiciones. Por tanto, la descripción de la obra de modernización y sus condiciones financieras y de ejecución tienen relevancia ambiental.

Los consumos de agua de los campos de golf son también información ambiental. No cambia en nada lo anterior que la Administración autonómica haya creado una empresa pública para gestionar el abastecimiento de agua en su territorio en ciertos casos, ni que sea el Ayuntamiento el que suministre agua al campo de golf. De acuerdo con la normativa de aguas, en este supuesto el Ayuntamiento será el titular de la concesión y, en consecuencia, tiene la obligación de conocer cuánto consume el campo de golf.

Un estudio ecocartográfico del litoral es información ambiental porque es un estudio global de los recursos naturales del litoral para conocer su estructura, su estado, sus magnitudes y sus relaciones mutuas con el fin de orientar en un futuro los planeamientos, lo que encaja de pleno en el artículo 2.3 a) de la LAIPPJMA (información relativa al estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los

**Información ambiental e informes técnicos de viabilidad y de impacto ambiental de proyectos de obras**

**Información ambiental: consumos de agua de los campos de golf**

**Información ambiental: estudio ecocartográfico del litoral**

organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos).

Es también información ambiental la contenida en un expediente sancionador por unas obras en la ribera de un río, la referida a las prohibiciones o limitaciones de la pesca para combatir una especie exótica invasora, la clasificación de parcelas a efectos cinegéticos, las medidas adoptadas en una planta de explotación y almacenamiento de gas y los datos sobre emisiones de gases de efecto invernadero, las mediciones de ruido, vibraciones, olores, emisiones de gases o electromagnéticas de una subestación eléctrica o de cualquier otra instalación industrial, comercial u de otro tipo.

Este problema de falta de apreciación de la naturaleza ambiental de una determinada información por parte de las Administraciones y Autoridades públicas, pese a incardinarse de forma clara bajo el artículo 2.3 de la LAIPPJMA, puede perder intensidad al haber entrado en vigor el régimen del derecho de acceso a la información pública de la LTBG, toda vez que contempla un derecho de acceso a toda la información pública, sobre principios, presupuestos y causas de restricción o denegación muy similares a los de LAIPPJMA. No perderá toda su relevancia en tanto que persisten algunas diferencias entre las causas de denegación, siendo en este aspecto bastante más restrictivo el régimen de la LTBG, pero es previsible que dejen de plantearse algunos casos en los que devendrá irrelevante la naturaleza específicamente ambiental de la información.

Dado que el concepto de información pública sujeta a acceso previa solicitud, recogido en el artículo 13 de la LTBG, parece responder a características similares a las que definen el de la información ambiental (contenidos o documentos no sujetos a expedientes o procedimientos, con independencia de cuál sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones), es esperable que la interpretación sobre qué información es o no pública por parte de los operadores jurídicos se haga también con criterios extensivos y favorables al acceso, tal y como ha sucedido con la información ambiental, en aras de la participación, la transparencia y el control de la actividad pública<sup>17</sup>.

### 3.2. Causas de denegación de acceso a la información ambiental

Como ya se ha dicho, la LAIPPJMA contempla una serie de causas tasadas que permiten a las Administraciones y Autoridades públicas denegar las solicitudes de acceso a la información ambiental. Su artículo 13 las denomina «excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental». De conformidad con su apartado 1 son las siguientes: *A.* Que la información solicitada a la Autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.b). *B.* Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable. *C.* Que la solicitud esté formulada de

**El régimen del derecho de acceso a la información pública de la LTBG y el acceso a la información ambiental**

**Interpretación sobre qué información es o no pública por parte de los operadores jurídicos con criterios extensivos y favorables al acceso**

**Excepciones a la obligación de facilitar información ambiental**

<sup>17</sup> *Vid.* arts.12 a 22 de la LTBG.

manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2.a). *D.* Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquéllos sobre los que la Autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la Autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la Autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración. *E.* Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

De acuerdo con el apartado 2 del mismo precepto, las solicitudes de información ambiental también pueden denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

- a) A la confidencialidad de los procedimientos de las Autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.
- b) A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.
- c) A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita.
- d) A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.
- e) A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.
- f) Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.
- g) A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente. Se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación.
- h) A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

Ahora bien, los motivos de denegación mencionados deben interpretarse de manera restrictiva. Para ello, ha de ponderarse en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de

**Otras excepciones al derecho**

**Interpretación restrictiva de los límites al derecho**

una información con el interés atendido con su denegación (artículo 13.4). Además, las Autoridades públicas no pueden en ningún caso ampararse en los motivos previstos en el apartado 2, letras a), d), g) y h) de este artículo, para denegar una solicitud de información relativa a emisiones en el medio ambiente (artículo 13.5)<sup>18</sup>. Finalmente, la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada se notificará al solicitante indicando los motivos de la denegación en los mismos plazos contemplados para suministrarla (en los artículos 10.2.c y 13.6). En suma, la denegación de la información ambiental no opera automáticamente, sino que la Autoridad pública debe ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Y, en todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva.

**Causas de denegación del acceso en la LTBG**

Estas causas de denegación del acceso se recogen también en la LTBG, en una estructura algo distinta. Así no se admitirán las solicitudes referidas a información en curso de elaboración, de carácter auxiliar o de apoyo, necesitada de previa reelaboración, que no obre en poder del órgano al que se solicita cuando se desconozca el competente, y las manifiestamente abusivas o repetitivas (artículo 18.1). Son, por otra parte, límites al derecho de acceso la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales y administrativos, la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente (artículo 14.1). La LTBG establece unas extensas y detalladas cláusulas para protección de datos que incluyen reglas específicas de ponderación de los intereses y derechos en juego (artículo 15) y también contempla el acceso parcial a la información (artículo 16). Sin embargo, la exigencia expresa de interpretación restrictiva de los límites y causas de no admisión y denegación del acceso no aparece en esta Ley. En su lugar, el artículo 14.2 dispone que la aplicación de los límites de acceso a la información pública será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

**Criterios del Defensor del Pueblo respecto de las causas de denegación de acceso a la información**

El hecho de que los regímenes de excepciones al derecho de acceso presenten semejanzas, hace que los criterios del Defensor del Pueblo respecto de las causas de denegación de acceso a la información ambiental sirvan para adelantar algunas de las cuestiones interpretativas que con probabilidad planteará la aplicación de la LTBG. Para ello, a continuación se exponen las consideraciones y conclusiones

<sup>18</sup> Confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas [art. 13.2 a) LAIPPJMA], confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial [art. 13.2 d)], confidencialidad de los datos de carácter personal [art. 13.2 f)], los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información sin estar obligado a ello por la legislación vigente [art. 13.2 g)], y la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada [art. 13.2 h)].

del trabajo del Defensor del Pueblo en materia de derecho de acceso a la información ambiental. Pueden sintetizarse en la idea de que en ocasiones las Administraciones deniegan el acceso sin amparo legal o bien interpretan erróneamente las causas legales de denegación.

En concreto, la actividad de la Institución pone de relieve que:

- Las Administraciones públicas con frecuencia deniegan el acceso a la información ambiental mediante silencio administrativo. La denegación por silencio del acceso a la información ambiental vulnera el artículo 10.2 c) de la LAIPJMA<sup>19</sup>. Infringe también el artículo 42 de la LRJPAC que obliga a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, e implica una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Española. Además, la institución del silencio se configura en el ordenamiento jurídico español como una garantía para los ciudadanos, a fin de que puedan, tras la desestimación presunta, acudir a los Tribunales de Justicia, y no como una prerrogativa de la Administración pública para no contestar a los mismos.
- Es alto el número de solicitudes cuya fecha de resolución supera con creces el plazo máximo previsto en la Ley. A menudo la resolución se dicta tras la intervención del Defensor del Pueblo, facilitándose finalmente en la mayoría de los casos la información pedida toda vez que no concurre causa legal alguna de denegación.
- Sucede también que las solicitudes de información se resuelven de manera incompleta otorgando acceso sólo a una parte de su contenido. Asimismo se ha comprobado que las Administraciones se esfuerzan poco en facilitar el acceso a la información ambiental que sea posible separar de la relacionada con las causas que permiten denegarlo<sup>20</sup>.
- Sigue siendo frecuente que la Administración facilite la información al Defensor del Pueblo pero no la traslade al solicitante. El deber de dar acceso a la información ambiental no queda atendido mediante el Defensor del Pueblo, el solicitante tiene derecho a recibir la información directamente de la Administración o Autoridad pública.
- En lugar de denegar la información porque no obre en su poder o en el de una entidad en su nombre, la Administración

**Denegación  
mediante silencio  
administrativo**

**Incumplimiento del  
plazo legal**

**Información parcial**

**Derecho a recibir  
la información  
directamente de la  
Administración**

**El deber de la  
Administración de  
remitar la solicitud  
a la Autoridad  
pública que la posea  
y comunicarlo al  
interesado**

<sup>19</sup> La Administración o Autoridad pública está obligada a resolver la solicitud, facilitando la información ambiental solicitada, o bien comunicando al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, lo antes posible y en cualquier caso en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro, y excepcionalmente de dos meses, si el volumen y la complejidad de la información hubieran sido tales que resultara imposible cumplir el plazo antes indicado (informando en este caso al solicitante, en ese mismo plazo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican).

<sup>20</sup> De conformidad con el art. 14 de la Ley LAIPJMA, la información ambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otro sujeto en su nombre ha de ponerse parcialmente a disposición del solicitante, cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información sujeta a una de las causas de denegación recogidas en el art. 13, apartados 1.d), 1.e) y 2.



**Diferencia entre el derecho de acceso a los expedientes por parte de los interesados en ellos y el derecho de acceso a la información**

debe remitir la solicitud a la Autoridad pública que la posea y comunicarlo al interesado<sup>21</sup>. Cuando ello no sea posible informará directamente al solicitante sobre la Autoridad pública a la que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información [artículos 10.2. b) y 13.1. a) de la LAIPPJMA].

– Veinte años después de la aprobación de la LAIA y casi diez desde la LAIPPJMA, las Administraciones siguen en ocasiones comprendiendo mal la diferencia entre el derecho de acceso a los expedientes por parte de los interesados en ellos [artículos 31 y 35 a) de la LRJPAC], el derecho de acceso de todos los ciudadanos a los procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (antiguo artículo 37 de la misma ley) y el derecho de acceso a la información ambiental (LAIPPJMA). Así, no es raro que apliquen erróneamente la LAIPPJMA a una solicitud de acceso a un expediente en curso por parte de un ciudadano titular de un interés legítimo y directo en el mismo, es decir de un interesado en el expediente ex artículo 31 de la LRJPAC, o incluso que consideren de aplicación lo dispuesto en el artículo 37 de la misma Ley, cuando ambos preceptos no pueden ser aplicados simultáneamente<sup>22</sup>. No es infrecuente tampoco que, para conceder el acceso a la información solicitada, se le exija al solicitante que acredite su condición de interesado. La vinculación del derecho de acceso a la información ambiental con la condición administrativa de interesado vulnera su régimen legal. El solicitante de acceso a la información ambiental no tiene que acreditar su condición de interesado ni tiene que manifestar los hechos o razones que justifican la petición. Las Administraciones públicas deben dar acceso a la información ambiental que obre en su poder con independencia de que: a) el solicitante sea interesado o no<sup>23</sup>; b) la información pedida forme parte o no de un expediente, y c) el expediente esté o no terminado. Por ello, el Defensor del Pueblo en sus resoluciones intenta aclarar los distintos regímenes existentes en nuestro ordenamiento jurídico, en materia de acceso a la información que se encuentra en poder de las Administraciones públicas. En cualquier caso, es previsible y deseable que la modificación del régimen de acceso a la información pública que supone la LTBG, al introducir los principios ya presentes en el régimen de acceso a la información ambiental, evite estas confusiones entre regímenes, antes opuestos y ahora similares.

<sup>21</sup> El párrafo segundo del apartado 2.b) del art. 10 de la LAIPPJMA permite excepcionar la obligación contenida en el párrafo primero «cuando ello no fuera posible», y esa imposibilidad, a juicio de esta Institución, debe de ser debidamente justificada.

<sup>22</sup> No se olvide que el art. 31 LRJPAC establece cuándo una persona o grupo ha de ser considerado «interesado en un procedimiento», mientras el antiguo art. 37 regulaba el acceso a archivos y registros en «procedimientos terminados en la fecha de la solicitud». Ahora, tras la LTBG se refiere al «derecho de acceso a la información pública».

<sup>23</sup> La LAIA ya eximía de «acreditar un interés determinado» al solicitante y el art. 3.1 a) de la LAIPPJMA afirma «... sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado». Nada impide sin embargo que voluntariamente el solicitante lo haga.

– A veces, las Administraciones y Autoridades públicas consideran que dar acceso a la información supone en sí una alteración del normal funcionamiento de los servicios, una concepción que esta Institución considera errónea. Han de admitir que facilitar información es en principio una manifestación más del funcionamiento normal y ordinario de los servicios públicos. Ahora bien, la Autoridad pública puede denegar las solicitudes claramente irrazonables [artículo 13.1.b) LAIPPJMA]. La irracionalidad de la solicitud ha de ser clara y evidente. A esos efectos, operan los principios de buena fe y abuso del derecho, así como el principio de proporcionalidad<sup>24</sup>. Esta causa de denegación no puede aplicarse cuando la información solicitada es voluminosa o compleja, algo que no permite denegar el acceso aunque sí ampliar el plazo máximo para suministrar la información [artículo 10.2 c), punto 2º].

El que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, puede ser motivo de denegación por la Autoridad pública de conformidad con el artículo 13.1 c) de la LAIPPJMA, pero ésta habrá de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2. a), según el cual en estos casos ha de pedir al solicitante que concrete su petición de información y asistirle para ello lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud. A los efectos de interpretar «de manera excesivamente general» no debe concluirse en los términos del antiguo artículo 37 de la LRJPAC, que el solicitante deba formular petición individualizada de los documentos que desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias<sup>25</sup>. El carácter genérico de una solicitud puede devenir abusivo y ser causa de denegación por aplicación del artículo 13.1.b) de la LAIPPJMA al resultar manifiestamente irrazonable, pero no es lo mismo que «excesivamente general», concepto éste que pretende evitar situaciones en las que la Administración o Autoridad pública no pueden precisar el objeto de lo solicitado. Hay que estimar suficientemente concretada y precisada una solicitud de todos los informes técnicos de viabilidad ambiental y de evaluación ambiental de las obras de un proyecto identificado, aunque no se individualicen. No puede considerarse como petición «excesivamente general» la solicitud de una relación de denuncias relativas a un ámbito concreto, respecto a hechos cometidos en un determinado lugar, y en un concreto plazo de tiempo. Tampoco

**Solicitudes: principio de buena fe, abuso del derecho y principio de proporcionalidad**

**Requisitos de las solicitudes: petición concreta, no excesivamente general**

<sup>24</sup> La LAIA ya preveía la denegación de la solicitud cuando fuera manifiestamente abusiva (art. 3.3). En aplicación de art. 7 del Código Civil, la ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. El abuso del derecho y el principio de proporcionalidad entran en juego, por ejemplo, en aquellas solicitudes de acceso cuya estimación exigiría la dedicación exclusiva de un funcionario durante un tiempo que comprometería la eficacia del funcionamiento de servicio. La denegación en este caso puede resultar, a juicio de esta Institución, conforme con la LAIPPJMA.

<sup>25</sup> Puede calificarse de genérica una solicitud que no identifique ni individualice los documentos pedidos, sino que los solicite por categorías completas.

la solicitud de copia de todos los procedimientos sancionadores por vertidos en una provincia durante tres años, aunque esta última solicitud podría quizá ser denegada por manifiestamente irracional al poder resultar abusiva y desproporcionada.

En este punto debe señalarse que un examen atento de las solicitudes de información que por su volumen y complejidad parecen en principio abusivas no siempre muestra que ha sido excedido el límite de la proporcionalidad en el derecho de acceso a la información ambiental. A menudo la información está contenida en uno o muchos expedientes y atender la solicitud en realidad no debería suponer gran esfuerzo ni una labor de documentación desproporcionada a los legítimos derechos e intereses ciudadanos si estos expedientes se encuentran completos y ordenados<sup>26</sup>.

**Denegación de información por ser material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos**

– El artículo 13.1 d) de la LAIPPJMA permite denegar una solicitud que se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, por los que ha de entenderse aquéllos sobre los que la Autoridad pública esté trabajando activamente, lo que no es lo mismo que «procedimientos terminados». La circunstancia de que el procedimiento esté inconcluso no justifica en ningún caso la denegación de acceso a los documentos que formen parte del mismo, toda vez que dicha circunstancia sólo puede esgrimirse legalmente como causa de denegación cuando afecta a los documentos que forman parte del procedimiento pero no al procedimiento en sí. En el supuesto de que se solicite acceso a un documento concluso que forme parte de un expediente inconcluso, siempre y cuando no concurra alguna otra causa de denegación, el mismo habrá de facilitarse<sup>27</sup>. Además, si la denegación se basa en este motivo, la Autoridad pública competente debe mencionar en la denegación que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

**Acceso a los documentos provisionales**

– Tampoco deben las Administraciones públicas confundir el concepto de documento inconcluso con el de documento provisional. La ley permite denegar el acceso a los documentos inconclusos, pero no permite denegar el acceso a los documentos provisionales. Un informe puede ser provisional e incluso haber sido modificado con posterioridad, pero es un documento terminado, que recoge la posición de la Administración en un momento dado. El acceso a la información ambiental puede denegarse si lo que se solicita son datos o documentos inconclusos, es decir que estén en curso de elaboración, en los que esté trabajando activamente la Autoridad pública, pero no puede denegarse una solicitud de acceso a datos o documentos por razón de su provisionalidad. Hay que considerar concluso un informe ya acabado, o un documento que plasme una actuación administrativa (también si es de trámite) ya realizada, cierta y existente, y también los datos

<sup>26</sup> Las copias pueden someterse al pago de una tasa.

<sup>27</sup> Regla ésta que por lo demás ya regía con la anterior Ley sobre el derecho de acceso a la información ambiental que data de 1995 (LAIA).

- que tienen virtualidad de forma aislada al constatar unos hechos en un momento dado (aunque al ser interpretados y conectados con otros datos puedan llevar conclusiones distintas a las que lleva su consideración de forma aislada)<sup>28</sup>.
- De conformidad con el artículo 13.2 f) de la LAIPPJMA, las solicitudes de información ambiental pueden denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación. La LOPD tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar (artículo 1). Por lo tanto, debe interpretarse que las obligaciones referidas, de guarda y secreto en el tratamiento de datos personales (artículos 10 y 11) vinculan a las Administraciones públicas cuando éstos consisten en información relativa a personas identificadas o identificables [(artículo 3 a)] que afecte o pueda afectar a sus derechos fundamentales y, en especial, a su intimidad u honor. No basta pues con que los documentos solicitados contengan datos personales para que concurra causa de denegación, sino que éstos deben afectar a derechos fundamentales de sus titulares para impedir el acceso a terceros. Lo cual habrá de fundarse debidamente. Algo que, tratándose, por ejemplo, de la documentación solicitada de programas de vigilancia ambiental presentados a una Administración por parte de una serie de empresas, es decir de personas jurídicas, en concreto sociedades mercantiles, no concurre, ya que no se imagina fácilmente cuáles puedan ser los datos personales en ellos contenidos que afectan a derechos fundamentales de sus titulares y que presuntamente impiden el acceso a los mismos por terceros. En general, debe darse acceso a la información ambiental que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano<sup>29</sup>. Además, no hay que olvidar que la Autoridad pública está obligada a facilitar la información ambiental que sea posible separar de los datos personales protegidos<sup>30</sup>. Por último, la LTBG ha introducido una regulación

**Carácter confidencial de los datos personales: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)**

<sup>28</sup> La LTBG contiene al respecto prescripciones más restrictivas, ya que permite no admitir solicitudes referidas a información contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes comunicaciones e informes internos (art. 18.1).

<sup>29</sup> El art. 15.2 de la LTBG recoge esta idea al prescribir que «Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano».

<sup>30</sup> De acuerdo con el art. 14 de la LAIPPJMA, la información ambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otro sujeto en su nombre ha de ponerse parcialmente a disposición del solicitante, cuando sea posible sepa-

detallada sobre la protección de datos personales en el acceso a la información pública que habrá que tener presente porque podrá aplicarse con carácter supletorio en lo no previsto en la LAIPPJMA<sup>31</sup>.

- Si bien es verdad que con la LAIA las Administraciones públicas podían denegar la información ambiental cuando afectara a los expedientes que estuvieran o hubieran estado sujetos a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, incluidas las diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar, dicha causa de denegación desapareció de la LAIPPJMA, cuyo artículo 13, al regular las excepciones al derecho de acceso no la contempla. Este precepto se refiere únicamente a la posible denegación si la revelación de la información solicitada pudiera afectar negativamente a causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Si concurre esta causa de denegación, la misma debe explicarse y razonarse debida y suficientemente<sup>32</sup>. Por otra parte, las obligaciones de guarda y secreto de datos personales que impone la LOPD a quienes intervengan en cualquier fase de su tratamiento no son aplicables en el caso de procedimientos sancionadores a personas jurídicas. En los procedimientos sancionadores a personas físicas, el nombre y apellidos del promotor de una actividad contaminante, la infracción cometida y la sanción y otras obligaciones impuestas no son a criterio de la Institución datos que afecten a la inti-

---

rar del texto de la información solicitada la información a que se refiere el art. 13, apartados 1.d), 1.e) y 2.

<sup>31</sup> Por ejemplo, recoge en su art. 15.1, disposiciones específicas sobre los datos especialmente protegidos de los apartados 2 y 3 del art. 7 de la LOPD (datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, y los que hacen referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual). El apartado 3 del ese mismo precepto recoge criterios para ponderar el interés público de la divulgación y el derecho a la protección de datos de carácter personal. Son los siguientes:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

<sup>32</sup> El art. 14 de la LTBG permite limitar el acceso a la información pública cuando suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos o disciplinarios, para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. No obstante, en materia de acceso a información ambiental, la LTBG, según su Disposición adicional primera, es de aplicación supletoria sólo «en lo no previsto» en su norma reguladora (es decir, en la LAIPPJMA), que es calificada de «regulación especial del derecho de acceso a la información pública», y la LAIPPJMA configura la lista de excepciones al acceso como lista cerrada.

midad u honor de las personas, ni a ningún otro derecho fundamental. Son además datos referidos a una realidad que no es personal, ya que surgen de una relación jurídica con la Administración, de naturaleza esencialmente pública, administrativa (ser, por ejemplo, titular de una autorización o concesión). De ahí que la Institución estime que no son datos de carácter confidencial y que respecto a ellos tampoco rigen las obligaciones de guarda y secreto que regula la LOPD. Al contrario, son datos inherentemente susceptibles de difusión<sup>33</sup>.

- La confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, sirve como causa de denegación de información ambiental de conformidad con el artículo 13. 2 e) de la LAIPPJMA, sólo cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal. Por eso, los consumos de agua de los campos de golf de una zona, municipio o provincia no están amparados por esta causa de denegación.
- Cabe denegar el acceso a «comunicaciones internas» en materia ambiental, pero ese carácter de interno debe entenderse estrictamente [artículo 13.1 e) LAIPPJMA]. Aquí surge el problema de que la LTBG podría venir a restringir –de hecho, a impedir– el acceso a «comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas», al menos si contienen información de «carácter auxiliar o de apoyo»<sup>34</sup>. Una comunicación de un órgano a otro, y más aún de una Administración a otra, no es «interna», sino externa. Por ello, esta restricción no debe interpretarse extensivamente ni con la intensidad que a primera vista el precepto parece posibilitar. Es cierto que, en estos casos, no admitir a trámite la petición requiere resolución motivada, pero también que hay trabajos, estudios, opiniones y decisiones plasmados en comunicaciones e informes que pueden ser incluso preceptivos, y que serían calificados de «internos o entre órganos o entidades administrativas» sólo para denegar el acceso a

**Confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial**

**Límites al derecho de acceso a la información ambiental: causas tasadas**

<sup>33</sup> En apoyo de esta interpretación están algunas leyes autonómicas como la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Su art. 62.7 dispone que por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo o daño efectivo para el medio ambiente, reincidencia o intencionalidad acreditada, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador ha de dar publicidad a las sanciones impuestas, una vez firmes en vía administrativa, mediante la publicación del nombre de las personas físicas o jurídicas responsables, con indicación expresa de las infracciones cometidas. La publicidad se efectuará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en los medios de comunicación social que se consideren adecuados para la prevención de futuras conductas infractoras. La existencia de este precepto legal, que obliga a la Administración en determinadas circunstancias a dar publicidad a las sanciones, demuestra que los datos relativos a las sanciones impuestas en aplicación de la Ley no pueden ser considerados datos protegidos en el sentido del art. 3 de la LOPD. Habrá que tener en cuenta, no obstante, las disposiciones específicas del art. 15.1 de la LTBG respecto a los datos especialmente protegidos de los apartados 2 y 3 del art. 7 de la LOPD.

<sup>34</sup> *Vid.* art. 18.1 LTBG.

**Defensor del Pueblo: intervención para facilitar la participación ciudadana en el trámite de información pública**

**Revocación de las denegaciones de acceso carentes de respaldo normativo**

- la información que contienen. Ya hemos señalado que respecto al derecho de acceso a información ambiental, la LTBG es de aplicación supletoria sólo en lo no previsto en la LAIPPJMA, lo que no es el caso en tanto en cuanto en LAIPPJMA las causas que permiten excepcionar el acceso están estrictamente tasadas.
- El derecho de acceso a la información ambiental es independiente del trámite de información pública. Cuando un ciudadano solicita acceso a documentación sobre una norma o decisión, la circunstancia de no haber concluido el trámite de información pública no justifica la negativa a proporcionar el acceso. Son numerosas las sugerencias dirigidas por la Institución del Defensor del Pueblo para facilitar a los interesados, en el procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general o de cualesquiera decisiones, copia de la documentación relevante que les permita ejercer su derecho de participación ciudadana en el trámite de información pública.
  - El Defensor del Pueblo, ante la situaciones descritas, ha formulado sugerencias y recordatorios de deberes legales instando a las Administraciones y Autoridades públicas concernidas a dar respuesta expresa a las solicitudes de información ambiental en los plazos y con los requisitos recogidos en la LAIPPJMA, y proponiendo en su caso la revocación de las denegaciones de acceso carentes de respaldo normativo, y el suministro de la información solicitada.

## 7. GUATEMALA \*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos; 2.2. Publicidad activa; 2.3. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO: 3.1. Publicidad activa. 4. JUECES Y TRIBUNALES: 4.1. Publicidad activa. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Publicidad activa

### 1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de otros países donde existen organismos autónomos, en el caso de Guatemala la LAIP establece que la autoridad reguladora es el Procurador de Derechos Humanos (PDH), facultad que le otorga en el artículo 46. Para cumplir con las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulo Primero de la LAIP, el PDH emitió el Acuerdo SG-033-2012, en cuyo artículo 5 se designa a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública (SECAI), como la encargada de su cumplimiento.

Posteriormente, el Acuerdo SG-078-2013, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la PDH, en el artículo 24, establece en su parte conducente el objetivo de la SECAI, en tanto que el 25 establece sus funciones, entre ellas: la posibilidad de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones *in situ*; su aporte de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la Ley; la facultad de expedir recomendaciones a los sujetos obligados y la posibilidad de mediar disputas entre las partes en temas específicamente relacionados al acceso a la información pública.

Las funciones asignadas por la Constitución al Procurador de los Derechos Humanos se extienden a su calidad de autoridad reguladora del derecho humano de acceso a la información pública (II.9 § 1.2).

La SECAI está integrada a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), que favorece el intercambio de experiencias y doctrina sobre acceso a la información pública y protección de datos.

**Competencia de la PDH: Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública**

**Autoridad reguladora del derecho humano de acceso a la información pública**

---

\* *Abreviaturas:* PDH = Procurador de Derechos Humanos; RIPD = Red Iberoamericana de Protección de Datos; RTA = Red de Transparencia y Acceso a la Información; SECAI = Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública.



## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Como ya se mencionó en el Capítulo II, la LAIP se aplica por igual a todos los sujetos obligados, estableciendo diferencias únicamente en lo relacionado a publicación activa de información específica, según el organismo o entidad que se trate. Debido a esto, la actuación de la PDH se desarrollará en este apartado, mientras que en los demás apartados se hablará únicamente de las diferencias mencionadas.

#### Supervisión «in situ» y verificación en los portales electrónicos

Cada año se realiza una supervisión *in situ*<sup>1</sup> y una verificación en los portales electrónicos. En 2014 se realizó la actividad en 246 sujetos obligados; de éstos, 60 pertenecen al Ejecutivo. Esta actividad tiene entre sus objetivos evaluar el funcionamiento de la Unidad de Información de cada sujeto obligado (II.9, § 2.3). En febrero de 2014 se enviaron 157 hojas de incumplimiento a igual número de sujetos obligados, para solicitar que atendieran los incumplimientos encontrados en la supervisión realizada en 2013. El artículo 28 de la Constitución regula que en materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones, no podrá exceder de 30 días, lo que contradice el plazo de 10 días regulado en la LAIP; no ha habido sentencia de la CC al respecto.

### 2.2. Publicidad activa

#### Evaluación del cumplimiento de la publicidad activa de la información

De la supervisión *in situ* y la verificación de los portales electrónicos de diferentes sujetos obligados. Estas actividades se realizaron en 246 sujetos obligados, uno de sus objetivos fue evaluar el cumplimiento de la publicidad activa de la información. Como resultado de esas actividades se estableció que: el promedio de información pública de oficio disponible en las instalaciones de 60 instituciones del Ejecutivo es de 79.71%<sup>2</sup>, mientras que en sus portales electrónicos el promedio de la publicidad activa es 50.24%<sup>3</sup>; los sujetos obligados con más bajo promedio de cumplimiento de la publicidad activa de información en los portales electrónicos son las municipalidades con 6.79%<sup>4</sup>. En todos los sujetos obligados la información institucional organizativa y de planificación (del 31.74 al 49.79%) es la que en promedio más se publica en línea, mientras la información sobre subsidios, becas y transferencias; contratos, licencias o concesiones para el usufructo o explotación de bienes del Estado;

<sup>1</sup> El PDH tiene el mandato constitucional de supervisar a la Administración pública. Esta supervisión se define como el proceso que permite identificar cómo las instituciones del Estado y dependencias del gobierno, atienden las obligaciones respecto de los derechos humanos: respetar, garantizar y proteger.

<sup>2</sup> Se supervisó al 83.33% del total de sujetos obligados que pertenecen al Organismo Ejecutivo.

<sup>3</sup> PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA, *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores*, Guatemala, 2014, p. 225.

<sup>4</sup> *Ibid.*

y fideicomisos es la que menos se publica en la web (del 5.88 al 7.92%).

El incumplimiento de la publicidad activa de la información en los portales electrónicos tiene diferentes causas: inexistencia de portales electrónicos, por falta de recursos o falta de interés en crearlos<sup>5</sup>; no utilización de las páginas web para publicar la información por ambigüedad de la ley (II.9, § 2.2), por cultura de opacidad o por temor al mal uso que se le pueda dar a la información. La ley no proporciona mecanismos para exigir el cumplimiento de la publicidad activa, ni establece sanciones para caso de incumplimiento (II.9, § 2.2).

En julio de 2014 se interpuso Recurso de Revisión contra el Concejo Municipal de Fraijanes, en virtud que en la página web no se publicaba la totalidad de la información pública de oficio. De esa cuenta el 24 de julio de 2014, el referido Concejo resuelve con lugar el recurso de revisión interpuesto, ordenando la publicación de la totalidad de información en su página web.

**Incumplimiento de la publicidad activa de la información en los portales electrónicos: causas**

### 2.3. Acceso a la información

Entre 2010 y 2014 ha aumentado el número de informes anuales<sup>6</sup> recibidos por la SECAI; de 342 recibidas en 2010, aumentó a 765 en 2014. En 2014 el número de sujetos obligados era de 1235, de los cuales el 61.95% (765) presentó el informe. No obstante los esfuerzos de la Institución en poner a disposición la «Plataforma de Recopilación de Datos», destaca que las entidades que menos cumplen con la obligación de presentar informe son los Consejos Municipales de Desarrollo (con cumplimiento de 32.8%), empresas petroleras (33.3%), licencias de explotación minera (33.6%), y entidades privadas (35.6%). De los informes presentados por los sujetos obligados en el 2014, se obtuvo la siguiente información: ese año se recibieron 35,861 solicitudes de información, de las cuales: 90.20% (32,347) se resolvieron entregando la información, Es importante mencionar que estos datos se preparan en base a la información proporcionada por los sujetos obligados; por lo tanto, la calificación sobre si una solicitud realmente fue resuelta de forma positiva queda a criterio de éstos. El Organismo Ejecutivo recibió 11,395 (31.78%) solicitudes, siendo el organismo que más recibió; de éstas, 87.46% (9,966) se resolvieron de forma positiva.

Por otra parte, en cuanto al ejercicio electrónico del derecho de acceso, de las 32,347 solicitudes recibidas por los sujetos obligados en 2014, 32.56% (11,674) se realizaron de forma electrónica. En las recibidas por el Ejecutivo el 54.76% (6,240) se realizaron de forma electrónica.

**Informes anuales y sujetos obligados**

**Ejercicio electrónico del derecho de acceso**

<sup>5</sup> El 30% (74) de los sujetos obligados tomados en cuenta para la supervisión no contaban con portal electrónico.

<sup>6</sup> Una de las obligaciones de los sujetos obligados, establecidas en el art. 48 de la LAIP, es rendir al Procurador de los Derechos Humanos un informe anual en el que detallen el número de solicitudes que se les formularon, resultado de éstas, tiempos de respuesta, cantidad de solicitudes pendientes, con ampliación de plazos, desechadas, no satisfechas por ser información reservada o confidencial y el número de impugnaciones (entiéndase recursos de revisión).

**Actuaciones ante  
la información  
reservada**

En la supervisión *in situ* de 2014 se determinó que el 8.54% de los sujetos obligados (21) tiene información reservada. En ese marco, en enero de 2014, el PDH planteó la acción de inconstitucionalidad<sup>7</sup> contra el Acuerdo 04/2013 del Concejo Municipal de Flores, Petén, que contiene el Reglamento de Cámaras para el Municipio de Flores, Departamento de Petén, en el que se restringe el acceso a la información al regular que la información que se obtenga será propiedad de la Municipalidad y podrán tener acceso a la misma las autoridades judiciales y Ministerio Público, variando el tiempo de entrega en función de la carga de información o los sucesos que quieran revisarse, lo cual es contrario al plazo contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley de Acceso a la Información Pública; se está a la espera de la sentencia respectiva. Asimismo, los resultados obtenidos en la supervisión *in situ* de 2014 indican que todos los sujetos obligados supervisados: 10.97% (27) no cuentan con Unidad de Información Pública; el 24% (59) tienen a dicha unidad en un lugar inaccesible al público; 38.62% (95) exige en sus formularios documento de identificación, aunque la ley no establece esto como requisito.

**Normativa  
institucional para la  
gestión de denuncias  
y expedientes  
relacionados  
con el acceso a la  
información pública**

De 2011 a 2014 la Institución ha recibido 272 denuncias<sup>8</sup> relacionadas a supuestos incumplimientos con la LAIP, de éstas el 36.03% (98) se recibieron en 2014. Para mejorar el procedimiento para el trámite de denuncias recibidas y gestión de expedientes en la Institución, en el marco de la LAIP, fue emitido el Acuerdo Número SG-063-2015, Normativa Institucional para la Gestión de Denuncias y Expedientes relacionados con el Acceso a la Información Pública, para contar con un procedimiento uniforme de coordinación entre las distintas dependencias de la Institución, con el fin de agilizar las denuncias. Del total de solicitudes recibidas por los sujetos obligados en 2014, 0.25% (92) tuvieron recurso de revisión. Estas se presentaron sobre todo ante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (13), Universidad de San Carlos de Guatemala (11), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (9); como resultado 27 resoluciones fueron revocadas y 55 fueron confirmadas, el resto se encuentra en trámite.

En 2014 se abrió expediente para 469 sujetos obligados que no remitieron a la autoridad reguladora el informe anual 2014, habiendo establecido que los reincidentes ascienden a 409 y los no reincidentes son en total 60. El procedimiento a seguir es emitir resolución administrativa respectiva que implica que se remita copia de la resolución al Ministerio Público y a la Contraloría General de Cuentas, para la deducción de las responsabilidades penales y administrativas correspondientes.

En septiembre de 2014 se interpuso Recurso de Revisión contra el Concejo Municipal de la Patzité, departamento de Quiché, ya que el Alcalde Municipal resolvió que en 2014 no se podía asignar una persona para atender las solicitudes de información pública, ya que

<sup>7</sup> Expediente 365/2014.

<sup>8</sup> Se incluyen denuncias por: violación al derecho de acceso a la información, incumplimiento de publicidad activa de información, comercialización de datos personales, incumplimiento de rendir informe anual ante la autoridad reguladora, etc.

no contaban con los fondos necesarios para cubrir el sueldo de esa persona. El Recurso fue declarado con lugar; por tanto, en el presupuesto del 2015 se estarían haciendo las readecuaciones para cumplir con ese requisito legal.

Debido a la arraigada cultura del secreto en el sector público y lo escaso o nada de conocimiento por parte de la población en cuanto a lo regulado en la LAIP, es necesario promover este derecho a través de estrategias de capacitación y sensibilización. Por lo tanto, en 2014 se capacitó a 3,692 personas, entre éstas personal de los sujetos obligados y población en general.

**Cultura del secreto:  
estrategias de  
capacitación y  
sensibilización**

### 3. PARLAMENTO

Las obligaciones del Legislativo ante la LAIP son las mismas que tiene toda la Administración pública. Sin embargo, este organismo debe cumplir además con la publicidad activa de información específica contenida en el artículo 13 de la Ley (II.9, § 3.1).

**Obligaciones del  
Legislativo**

#### 3.1. Publicidad activa

En la verificación realizada en 2014 al portal electrónico de este organismo, se estableció que cumple con los artículos 10 y 13 en un 41.11%. Dentro de la información del artículo 10 no publicada de forma activa en la página web, se encuentran: salarios y honorarios de empleados, funcionarios públicos y asesores; resultados del plan operativo anual; contrataciones de bienes y servicios y los depósitos con fondos públicos. En cuanto a la información específica no publicada, están: publicación del ejercicio del presupuesto asignado por bloque legislativo y comisión del Congreso de la República; listado de asesores y asistentes de junta directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones; publicación de dictámenes emitidos por cada una de las comisiones en cuanto a las iniciativas de ley y el diario de las sesiones plenarias.

**Resultados de la  
verificación realizada  
en 2014 al portal  
electrónico**

*Acceso a la información.* En 2014, el Organismo Legislativo recibió 181 solicitudes; representa el 0.50% del total de solicitudes, siendo el que menos solicitudes recibió en ese año. De éstas: 31.51% (57) se realizaron de forma electrónica, 91.16% (165) se resolvieron de forma positiva y en cinco (2.76%) se utilizó el recurso de revisión.

**Acceso a la  
información**

### 4. JUECES Y TRIBUNALES

El Organismo Judicial debe cumplir con la LAIP, de la misma manera que el resto de la Administración pública; además, debe cumplir con publicar de oficio información específica contenida en el artículo 12 de la Ley (II.9, § 4.1).

**Obligaciones de la  
Función Judicial**

#### 4.1. Publicidad activa

**Resultados de la verificación al portal electrónico de este organismo**

En la última verificación al portal electrónico de este organismo se determinó que cumple con publicar el 72% de la información regulada en los artículos 10 y 12 de la ley. Del artículo 10 no publican información sobre: salarios y honorarios de empleados, funcionarios públicos y asesores; resultados del plan operativo anual; y los informes finales de las auditorías gubernamentales. En cuanto al artículo 12, se incumple con publicar: sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada por delitos de derechos humanos y lesa humanidad, manejo de fondos públicos y los cometidos por funcionarios y empleados públicos; y el listado de asesores de la Corte Suprema de Justicia, Salas de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia de Ejecución y Sentencia y Juzgados de Paz de todo el país.

**Acceso a la información**

*Acceso a la información.* La Unidad de Información de este organismo reportó que durante el 2014 recibió 2,055 solicitudes, que representan el 5.73% del total de solicitudes. De éstas: 75.62% (1,554) se realizaron de forma electrónica, 99.76% (2,050) se resolvieron de forma positiva y en una (0.05%) se utilizó el recurso de revisión.

### 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

**Sujetos obligados al cumplimiento de la LAIP**

Las organizaciones privadas que son sujetos obligados al cumplimiento de la LAIP (II.9) tienen las mismas obligaciones que las instituciones de la Administración pública, respecto a dicha ley, adicionando la obligación de realizar la publicidad activa de la información contenida en el artículo 14. La SECAI aún no ha tomado en cuenta a los partidos políticos.

#### 5.1. Publicidad activa

**Resultados verificación de portales electrónicos**

En la muestra tomada para la supervisión *in situ* y la verificación de portales electrónicos, se tomaron en cuenta a 5 organizaciones privadas. Se estableció que el promedio de información pública de oficio disponible en las instalaciones de dichas organizaciones es del 54.61%, mientras que en sus portales electrónicos el promedio de la publicidad activa es 32.32%<sup>9</sup>.

**Acceso a la información: 126 solicitudes**

*Acceso a la información.* De las 342 organizaciones privadas<sup>10</sup> identificadas, el 37.72% (129) envió el informe anual 2014. Estas informaron que recibieron en ese año 126 solicitudes de información, las cuales: 3.17% (4) se recibieron de forma electrónica, 99.21% (125) se resolvieron de forma positiva y en ninguna se utilizó el recurso de revisión.

<sup>9</sup> PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA, *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores*, Guatemala, 2014, p. 225.

<sup>10</sup> Dentro de éstas se incluyen: ONG, fundaciones, asociaciones, empresas privadas, mineras, hidroeléctricas, petroleras, etc.

## 8. MÉXICO \*

1. GRUPOS VULNERABLES: 1.1. Niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores; 1.2. Personas en centros de reclusión; 1.3. Pueblos y comunidades indígenas

### 1. GRUPOS VULNERABLES

#### 1.1. Niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores

El Sistema de Transparencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que administra la Unidad de Enlace y en el que se registran las solicitudes de acceso a la información, no cuenta con datos que permitan identificar si el solicitante es un niño, niña o adolescente, persona con discapacidad, persona mayor, o si tiene otras características. Sin embargo, se estimó pertinente consultar a la Unidad de Enlace acerca del número de solicitudes de información recibidas en la CNDH cuyo tema central estuviera relacionado con niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores. En ese sentido, la Unidad de Enlace informó que a través de la utilización de diversos filtros de búsqueda, en el periodo que va de 2008 a la fecha, el Sistema de Transparencia arrojó los siguientes datos: 131 solicitudes de acceso a la información cuyo tema central está relacionado con niños; 13 solicitudes de acceso a la información cuyo tema central está relacionado con adolescentes; 36 solicitudes de acceso a la información cuyo tema central está relacionado con personas con discapacidad; 11 solicitudes de acceso a la información cuyo tema central está relacionado con personas mayores.

En atención a lo dispuesto por el artículo 122 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cualquier persona por sí misma o a través de su representante podrá presentar solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, o verbalmente. En ese tenor, toda persona (niño, niña, adolescente, persona con discapacidad, adulto mayor, etc.) puede ejercer su derecho de acceso a la información en posesión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de cualquiera de los medios referidos.

**Características y funciones del Sistema de Transparencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

**Requisitos para la presentación de solicitudes**

---

\* *Abreviaturas:* CNDH = Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, en virtud de que el acceso a la información no puede supeditarse a la acreditación de alguna calidad o a la posesión de alguna característica por parte del solicitante, la Unidad de Enlace de la CNDH no dispone de procedimientos o mecanismos regulados y sistematizados para dar respuesta a los peticionarios que manifiesten poseer discapacidad visual o auditiva, por ejemplo. No obstante, en la práctica, ocasionalmente, se ha requerido información en audio por parte de solicitantes que revelan tener discapacidad visual, misma que ha sido proporcionada conforme a su solicitud, con la asesoría de personal de la Dirección General Adjunta de Atención a la Discapacidad, adscrita a la Primera Visitaduría General.

**Solicitudes de acceso a la información en sistemas de escritura braille**

Cabe precisar que de recibirse una solicitud de acceso a la información en sistemas de escritura como braille, en la Dirección General Adjunta de Atención a la Discapacidad se cuenta con personal capacitado que, de ser requerido, puede apoyar a la Unidad de Enlace en la traducción de la solicitud, así como en la conversión de la respuesta a dicho sistema. Adicionalmente, es de resaltar que en las instalaciones del edificio sede de la CNDH existe un módulo de transparencia (accesible para toda persona, incluso en silla de ruedas) que forma parte de la Unidad de Enlace, al que los solicitantes pueden dirigirse personalmente para presentar su solicitud de acceso a la información con la asesoría del personal de dicha Unidad, en el que se cuenta con computadoras habilitadas para el uso de personas con discapacidad visual y con programas que permiten interpretar el lenguaje de señas.

**Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia**

Por otro lado, es de resaltar que la Primera Visitaduría General coordina el Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia en el que existe personal especializado en la atención de estos grupos, de manera que en el caso de que se recibiera una solicitud de información en la que el solicitante revelara tener la condición de niña, niño, adolescente o adulto mayor, de ser requerido, dicho personal puede apoyar a la Unidad de Enlace en la construcción de la respuesta a la solicitud en términos asequibles a tales sectores de la población, e incluso, brindar asesoría personalizada en el supuesto de que el solicitante requiriera la información de manera personal en las instalaciones de la CNDH.

**Trámite a solicitudes de información cuando ésta se encuentre disponible públicamente**

En razón de que la Unidad de Enlace es, por disposición normativa, el vínculo entre la CNDH y el solicitante, la respuesta a toda solicitud de información se remite a dicha instancia, la cual no está obligada a dar trámite a solicitudes de información cuando ésta ya se encuentre disponible públicamente, de manera que ante requerimientos idénticos y con independencia de su número (incluyendo periodos y modalidad de entrega), cuya respuesta implique la entrega de información accesible al público, por localizarse, por ejemplo, en archivos electrónicos disponibles en Internet, basta con que remita al solicitante a la fuente y señale la forma en la que se puede consultar, sin que resulte necesario turnar la solicitud a algún área. A fin de garantizar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública a los diversos sectores de la población, en el procedimiento de atención a solicitudes de acceso a la información de la CNDH se observan áreas de oportunidad. Por ello, los casos en los que el solici-

tante revelara en el Sistema Infomex ser una persona con discapacidad, aún es preciso generar mecanismos sistematizados y adecuados a sus requerimientos específicos, a través, por ejemplo, de la habilitación de lectores de pantalla, convertidores de texto a voz para la captura en audio de las solicitudes y de las respuestas correspondientes, así como conversores de datos a la gramática del sordo o captura videográfica de interpretación en lengua de señas mexicana para facilitar la información a personas con discapacidad auditiva, así como proporcionar información adecuada a lectura fácil, cuando los peticionarios sean personas con discapacidad intelectual, entre otros.

### 1.2. Personas en centros de reclusión

Durante 2014, se recibieron 49 solicitudes de transparencia y acceso a la información en la Tercera Visitaduría General de la CNDH; de este número, 14 correspondieron a peticiones relacionadas con asuntos penitenciarios y seis a requerimientos formulados por personas privadas de la libertad. Tales solicitudes estaban relacionadas con los siguientes temas: 1. Documentación que obra en expedientes de queja tramitados por la CNDH; 2. Ejemplares de publicaciones jurídicas nacionales e internacionales; 3. Preguntas en torno al sistema penitenciario; 4. Procedimientos de las Delegaciones Regionales de la CNDH en asuntos que tienen que ver con personas privadas de la libertad.

Por otra parte, se cuenta con mecanismos accesibles para las personas en centros de reclusión para el ejercicio de este derecho; en ese sentido se tienen contemplados los servicios de mensajería o correo. Asimismo, en las visitas de supervisión que se realizan a los centros penitenciarios, las personas privadas de la libertad tienen la posibilidad de entregar sus solicitudes para que los visitantes adjuntos realicen el trámite correspondiente. Igualmente, existe la posibilidad de reutilización de la información a la que se ha accedido a través de este ejercicio, es decir, las personas que soliciten información a través del sistema de transparencia pueden utilizarla para los fines que les sean convenientes.

No obstante, los principales problemas detectados por la CNDH para el ejercicio de este derecho por parte de las personas en centros de reclusión son: 1. La naturaleza de la pena privativa de la libertad impide el desplazamiento de los internos para presentar personalmente una solicitud de información, por lo que podrá hacer uso de su derecho al acceso a la información a través de sistemas de correspondencia o a través de sus familiares o defensores; 2. Si bien es cierto que la presentación de las solicitudes de acceso a la información puede hacerse a través de algún representante, muchos internos no cuentan con personas que les auxilien en esta clase de trámites.

### 1.3. Pueblos y comunidades indígenas

Conforme se ha señalado, de conformidad con el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no

**Peticiones relacionadas con asuntos penitenciarios y requerimientos formulados por personas privadas de la libertad**

**Mecanismos accesibles para las personas en centros de reclusión**

**Principales problemas detectados por la CNDH para el ejercicio de este derecho en centros de reclusión**



es requisito para presentar una solicitud de acceso a la información pública que el peticionario señale si pertenece a un grupo indígena o no, motivo por el cual no se cuenta con filtros que permitan identificar el número de solicitudes presentadas por indígenas.

**Cumplimiento de recomendaciones en materia de asuntos indígenas**

Sin embargo, tras una búsqueda exhaustiva en el Sistema de Transparencia que administra la CNDH, se localizaron 29 solicitudes de información, cuyos principales temas son: 1. Acciones realizadas por la CNDH para garantizar el cumplimiento de recomendaciones en materia de asuntos indígenas; 2. Casos en que los indígenas mexicanos hayan sido deportados por autoridades migratorias mexicanas; 3. Información acerca de los presos indígenas que hay en el país; 4. Información relativa al número de intérpretes y traductores con que cuenta la CNDH; 5. Información sobre la situación de la problemática general que atraviesan los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables en Jalisco; 6. Información sobre los indígenas y sus culturas en México; 7. Información referente a si la CNDH ha formulado alguna recomendación derivada de una queja por parte de indígenas que argumente falta de acceso a tratamientos o unidades de salud especializadas en atención a personas con VIH-SIDA; 8. Resolución o comunicado de prensa respecto de un caso en que se hable de usos y costumbres indígenas; 9. Número de quejas por asesinatos a mujeres en el Estado de Oaxaca en el periodo 2007-2010; 10. Mecanismos que lleva a cabo la CNDH para lograr la protección y promoción de los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas; 11. Expedientes en los archivos de la CNDH respecto a la violación de los Derechos Humanos en las comunidades indígenas en el Estado de Chiapas; 12. Número de quejas por parte de comunidades indígenas referente a violación a su derecho al territorio y recursos naturales, y su derecho al agua; 13. Información sobre recomendaciones acerca de violaciones al derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas.

**Orientación y apoyo sobre el contenido de las solicitudes de acceso a la información pública**

Cabe señalar que la CNDH tiene como facultad brindar orientación y apoyo a los comparecientes sobre el contenido de su solicitud de acceso a la información pública. En ese sentido, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de la CNDH, tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, o de aquellas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas que así lo requieran, se les proporcionará gratuitamente un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura. Al respecto, como parte del convenio de colaboración celebrado el 10 de febrero de 2011 entre la CNDH y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el citado Instituto brinda apoyo a la CNDH, a fin de que, en la medida de lo posible, se proporcionen traductores o intérpretes en la lengua de la región que se requiera.

Es necesario precisar que las solicitudes de acceso a la información pública sobre temas relacionados con grupos étnicos e indígenas suelen ser variadas. Sin embargo, atendiendo al principio de máxima publicidad previsto en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 y 130 de la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública, para el caso de que la información solicitada por el peticionario INFOMEX ya esté disponible

al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, formatos electrónicos disponibles en Internet o se haya proporcionado a través de cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir dicha información, de tal manera que si la información que se brindó para dar respuesta a diversa solicitud de información pública es de utilidad para atender un nuevo folio de INFOMEX que se encuentre relacionado, será utilizada con la finalidad de evitar posibles discrepancias o incongruencias que afecten la garantía de todo ciudadano al acceso a la información pública de manera veraz y oportuna.

Por otra parte, en cuanto a los principales problemas detectados por la CNDH para ejercicio de este derecho por parte de los indígenas, podemos señalar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé, en los artículos 13 y 42 fracción XI-II, que los órganos garantes deberán coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua. Es decir, los sujetos obligados buscarán en todo momento que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

Por lo que los sujetos obligados, en breve deberán implementar este tipo de formatos, sobre todo considerando que actualmente existen: a) 11 familias lingüísticas indoamericana que tienen presencia en México con al menos una de las lenguas que las integran; b) 68 agrupaciones lingüísticas correspondientes a dichas familias; y c) 364 variantes lingüísticas pertenecientes a este conjunto de agrupaciones, reconocidas y consignadas en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales. En esa línea, existe una mayor problemática en satisfacer las exigencias que la materia demanda; no obstante, se han llevado a cabo grandes esfuerzos a fin de garantizar que todos los ciudadanos, en particular a grupos indígenas, tengan acceso a un sistema de información pública adecuado a sus necesidades.

**Principales  
problemas detectados  
por la CNDH para  
el ejercicio de este  
derecho por parte de  
los pueblos indígenas**



## 9. NICARAGUA\*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. GRUPOS VULNERABLES

### 1. INTRODUCCIÓN

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Nicaragua y en la Ley 212 «Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos», está facultada para supervisar y fiscalizar el apego de la Administración pública y sus funcionarios en el respeto de los derechos humanos. El artículo 4 de la Ley 212 establece que la Procuraduría debe contribuir, con las instituciones y la sociedad civil, a garantizar dentro del Estado de Derecho la seguridad de las personas y los derechos humanos incorporados en el artículo 46 de la Constitución Política.

**Competencia de la PDDH: supervisar y fiscalizar el apego de la Administración pública y sus funcionarios en el respeto de los derechos humanos**

### 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En ese marco, la Procuraduría de los Derechos Humanos ha recibido 115 denuncias (de 2012 a 2015) en relación a la violación del derecho de acceso a la información pública en nueve regiones del país, incluyendo las regiones autónomas del Caribe Norte y Sur, y tres personas extranjeras. De las 115, 42 están sin resolución y 73 con resolución. Las instituciones denunciadas son: Policía Nacional (PN); Ministerio Público; Ministerio de la Familia; Juzgados Locales Penal de Juicios; Juzgados de Distrito Penal de Audiencias; Ministerio de Salud, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS); Dirección General de Sistemas Penitenciarios (MINGOB); Defensoría Pública; Juzgados Locales del Crimen; Juzgados de Distrito Civil; Tribunales de Apelaciones; Instituciones Internacionales y Extranjeras; Gobierno Municipal; Juzgados de Distrito Civil; Juzgados de Sentencia y Vigilancia Penitenciaria.

**Violación del derecho de acceso a la información pública en nueve regiones del país**

---

\* *Abreviaturas:* INSS = Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; PN = Policía Nacional.

### 3. GRUPOS VULNERABLES

#### Violaciones al derecho de acceso a la información pública

Entre los grupos vulnerables que han interpuesto las denuncias de violación al derecho de acceso a la información pública encontramos a mujeres, personas de la diversidad sexual, privados de libertad, adulto mayor, personas con discapacidad, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes.

#### Recomendación al Ministerio de Salud

En relación a casos específicos en la Fiscalización de la PDDH, en la Región de Matagalpa se recomendó al Ministerio de Salud como Sede Central que debe establecer un mecanismo que les permita a estos(as) usuarios(as) y a la población en general, interponer denuncias de violación a sus derechos tales como acceso a la información pública, maltrato, discriminación homo-lesbo-transfobia, entre otros, por parte del Ministerio de Salud. De acuerdo a la Fiscalización que realiza la Procuraduría, los resultados indican que esta recomendación tiene un 30% de cumplimiento. El 70% pendiente de cumplimiento se debe a que la sede central del MINSA no ha emitido orientaciones al Ministerio de Salud en los departamentos de Matagalpa y Jinotega.

#### Derechos Humanos de las personas de la diversidad sexual

Sobre el mecanismo para recibir quejas o denuncias por situaciones que vulneren los Derechos Humanos de las personas de la diversidad sexual, y que los medios propuestos como mecanismos de quejas en el Ministerio de Salud del departamento de Matagalpa y Jinotega no han sido dados a conocer mediante su divulgación, lo que puede ser considerado como un indicador del porqué hasta la fecha tanto en el departamento de Matagalpa, como de Jinotega, no se ha conocido de ninguna queja o denuncia interpuesta por personas de la diversidad sexual, VIH y trabajadoras sexuales (II.11, § 1.1).

#### Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura: informes de muertes ocurridas en custodia de las autoridades de la Policía Nacional y del Sistema Penitenciario Nacional

Asimismo la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos, a través del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura<sup>1</sup>, hasta el momento ha investigado nueve muertes y un intento de suicidio a través de la investigación por la incidencia de muertes en custodia en las celdas de la Policía Nacional y del Sistema Penitenciario Nacional en el período 2014 y en lo que va de 2015. Ante lo cual, el Ombudsman nicaragüense señaló que las muertes en custodia de las autoridades de la Policía Nacional y del Sistema Penitenciario Nacional no fueron debidamente notificadas o informadas a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Por lo que ha sido a través de actividades de monitoreo que se ha obtenido información y conocido de oficio.

En relación al acceso a la información solicitada por la PDDH en cinco de las muertes en custodia ocurridas en celdas de la Policía Nacional, el Ombudsman dijo que se le facilitó la información correspondiente. Sin embargo, manifestó su preocupación de que en los centros penitenciarios y en el Distrito III de la Policía Nacional, se obstaculizó el acceso no sólo a la información relacionada con la persona privada de libertad fallecida, sino a las instalaciones del centro de detención. Para el Ombudsman, «Tales actitudes constituyen una violación flagrante a lo dispuesto en normas que regulan la actuación de la

<sup>1</sup> ACUERDO PRESIDENCIAL 04/2012, *La Gaceta Núm. 10*, de 18 de enero de 2012.

Procuraduría, tanto en su función como Institución Nacional de Derechos Humanos, como en su función de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, puesto que la Ley 212, en sus artículos 33 y 34, faculta al Procurador y a sus delegados/as para inspeccionar y acceder a cualquier instalación, dependencia de la Administración pública, documentación, expediente o información, y obliga a las instituciones públicas a prestar la debida colaboración a los funcionarios de la PDDH, con carácter preferente y urgente»<sup>2</sup>.

La Procuraduría realizó un llamado a las autoridades del Sistema Penitenciario y de la Policía Nacional para cumplir con la obligación de notificar y permitir el acceso a la información en los casos de muertes en custodia, tanto a los funcionarios de la PDDH como a las autoridades judiciales competentes. A fin de que se garantice la investigación del hecho independientemente de la causa de muerte, tal como lo señala el «Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de Naciones Unidas». Asimismo, para garantizar que la administración de los centros de privación de libertad se haga con la debida transparencia<sup>3</sup>.

En ese sentido, se ha constatado que existen deficiencias en el cumplimiento del derecho de información sobre los motivos de la detención y sobre los derechos de las personas detenidas en la fase de investigación policial. Por otra parte, no se garantiza el derecho de las personas detenidas de que se informe a sus familiares sobre su detención y la entrevista o declaración de las personas investigadas no se realiza en presencia de su abogado defensor<sup>4</sup>.

**Recomendación al Sistema Penitenciario y la Policía Nacional para cumplir con la obligación de notificar y permitir el acceso a la información en los casos de muertes en custodia**

<sup>2</sup> <http://www.portalfio.org/inicio/noticias/item/17051-nicaragua-la-pddh-hace-p%C3%BAblica-su-preocupaci%C3%B3n-por-las-muertes-ocurridas-en-custodia-en-las-celdas-de-la-polic%C3%ADa-nacional-y-del-sistema-penitenciario.html>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Institucional PDDH Noviembre 2013-Octubre 2014*, p. 10.



## 10. PARAGUAY

En 2007, el periodista Daniel Vargas Téllez solicita copia impresa de la cantidad de empleados contratados y nombrados (nombres, puestos de trabajo y salarios) que se encuentran trabajando en los distintos departamentos de la Municipalidad de San Lorenzo. Esta solicitud de acceso a la información pública fue denegada por la Administración, motivo por el cual se promovió un amparo constitucional. El proceso de amparo tuvo una duración de 5 años, hasta que finalmente fue reconocido el derecho innegable y avalado por la Constitución Nacional, de acceder a todo tipo de información de carácter público.

En ese sentido, la Sentencia del Juzgado en lo Civil y Comercial del 4° Turno fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, 5ª Sala de Asunción, a través del Acuerdo y Sentencia Núm. 78 de 2008. En sus respectivos pronunciamientos, tanto en primera como en segunda instancia, el resultado práctico para la defensa fue el mismo. Esto derivó en la presentación de una acción de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo (con patrocinio de los abogados Benjamín Fernández Bogado, Sheila Abed, Ezequiel Santagada y José María Costa). La Corte Suprema de Justicia aceptó la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declaró la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 78, de fecha de 16 de julio de 2008, dictado por el Tribunal de Apelaciones. Finalmente, se dio a conocer el Acuerdo y Sentencia N° 1306, por el cual se reconoció el derecho del particular a acceder a la información administrativa, siendo el fallo favorable a la petición de Vargas Telles. De esta manera, se marcó el nuevo rumbo para el campo del derecho de acceso a la información en el Paraguay. Con este logro en la acción de inconstitucionalidad dentro del juicio «Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/Amparo», a nivel internacional hubo aplausos considerables, habida cuenta la deuda histórica del Paraguay con una normativa específica para el acceso a la información.

Asimismo, fue importante en este caso el reconocimiento de legitimación activa del Defensor del Pueblo para plantear una acción de inconstitucionalidad en representación de un ciudadano. En ese marco, cabe resaltar que, el Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) reconoció como una trascendental intervención esta resolución, ya que por medio de una argumentación ejemplar logró sentar jurisprudencia en relación a transparencia y libre acceso a las fuentes públicas de información, así como también la legitimación del rol del Defensor. El texto hace especial énfasis al

**Proceso de reconocimiento normativo del derecho de acceso a la información pública: Caso Vargas Téllez**

**La acción de inconstitucionalidad presentada por el Defensor del Pueblo**

**Reconocimiento de la legitimación activa del Defensor del Pueblo para plantear una acción de inconstitucionalidad**



contexto jurídico nacional en función a la ausencia en ese entonces de un marco legal regulatorio sobre el acceso a la información y su trascendencia en la conquista de este derecho. De este modo, queda el inestimable precedente de que el campo de acción del Ombudsman puede llegar incluso al área judicial, consolidando la garantía de la custodia de los derechos humanos.

**Centro de Acceso a la  
Información Pública**

Desde el año 2007, la Defensoría del Pueblo cuenta con un Centro de Acceso a la Información Pública que brinda asistencia a todas las personas que pretendan solicitar acceso a la información pública y, eventualmente, inicia acciones ante el Poder Judicial invocando normas constitucionales y exigiendo el acceso a la información solicitada.

**Defensor del  
Pueblo: Proyecto de  
Ley de Acceso a la  
Información Pública**

En julio de 2013, el Defensor del Pueblo presentó el «Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública». Este proyecto pretendía que los habitantes del país tengan acceso a la información pública de la Administración y del Sector Público, a efectos de promover una cultura de transparencia y apertura de la información en poder del Estado. El Defensor del Pueblo requirió que todos los organismos del Estado, de los gobiernos regionales y municipales, así como también los demás entes del sector público no tengan restricción alguna para proveer información a los habitantes del Paraguay. Frente a la situación planteada, representa un gran logro la vigencia de la Ley N° 5.282/2014, que venía siendo la deuda pendiente en cuanto a la regulación del derecho al acceso a la información pública, medida que consolida la institucionalidad democrática del Estado.

## 11. PERÚ\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos. 3. ORGANIZACIONES PRIVADAS Y ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Defensoría del Pueblo del Perú (DP) ha desarrollado una línea de trabajo institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública con base en su mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la Administración pública, establecidos en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de la Ley 26520/1995, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP).

En ese sentido, la garantía del derecho de acceso a la información pública constituye un tema de especial preocupación para la Institución debido a que fomenta el control y la participación política de los ciudadanos en la conducción democrática del Estado, facilita el ejercicio de otros derechos fundamentales a través de la formación de una opinión pública libre e informada y contribuye de manera significativa a la lucha contra la corrupción. Por ello, un Estado democrático debe garantizar, a través de mecanismos eficientes, la publicidad y la divulgación de la información que produzca o posea, con la finalidad de que la ciudadanía pueda conocer y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas, promoviendo de esta manera la transparencia en la administración y la gestión de los asuntos públicos.

**Línea de trabajo institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública**

**La garantía del derecho de acceso a la información pública**

\* *Abreviaturas:* CPC = Código Procesal Civil; DP = Defensoría del Pueblo del Perú; EUROsocial II = Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina; LODP = Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; LOPJ = Ley Orgánica del Poder Judicial; LTAIP = Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; OEA = Organización de Estados Americanos; PCM = Presidencia del Consejo de Ministros; PTE = Portales de Transparencia Estándar; RTA = Red de Transparencia y Acceso a la Información; TC = Tribunal Constitucional; TUO de la LTAIP = Texto Único Ordenado de la LTAIP; TUPA = Textos únicos de procedimientos administrativos.

**Atención de quejas  
contra las entidades  
de la Administración  
pública**

Desde esta perspectiva, la DP ha centrado su labor en la atención de quejas ciudadanas en contra de las entidades de la Administración pública que vulneran la normativa de transparencia y acceso a la información pública, así como en la supervisión y la emisión de recomendaciones a dichas entidades obligadas a garantizar este derecho fundamental.

**Recomendación:  
elaboración y  
aprobación de una  
ley que desarrolle el  
derecho fundamental  
de acceso a la  
información pública**

Por otra parte, en el año 2000, la DP recomendó al Congreso de la República la elaboración y aprobación de una ley que desarrolle el derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado, teniendo en cuenta los siguientes aspectos<sup>1</sup>:

- 1) Precisar que toda persona es titular de este derecho y que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante.
- 2) Los costos de la búsqueda, reproducción, copia o remisión de la información, serán asumidos por el solicitante mediante el pago de una tasa que no debe exceder del costo del servicio.
- 3) Precisar que el plazo para la entrega de la información debe ser razonable y debe establecer sanciones adecuadas a las autoridades que se nieguen a brindar la información solicitada.
- 4) Las excepciones sólo pueden justificarse en la necesidad social imperiosa de proteger otro bien jurídico constitucional. En este sentido, establecer criterios objetivos que permitan delimitar el concepto de seguridad nacional desde una perspectiva democrática y en función de la protección de la persona humana.
- 5) Establecer al funcionario responsable de determinar una información como materia clasificada, estableciendo el plazo durante el cual se puede mantener clasificada una información y la garantía de un control jurisdiccional.

**Recomendación  
reiterada en  
septiembre de 2011,  
a través del Informe  
Defensorial  
Núm. 60**

En ese sentido, se propuso la necesidad de desarrollar el derecho fundamental de acceso a la información pública con la finalidad de garantizar su ejercicio por parte de la ciudadanía, así como la transparencia en la gestión y la administración de las entidades de la Administración pública. Esta recomendación fue reiterada en septiembre de 2011, a través del Informe Defensorial Núm. 60.

En agosto de 2002, el Congreso de la República promulgó la LTAIP, con la finalidad de promover la transparencia y regular el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, a pesar del avance que significó la aprobación de esta norma, la DP advirtió que algunos de sus dispositivos restringían el ejercicio de este derecho fundamental.

**Defensoría del  
Pueblo: demanda de  
inconstitucionalidad**

En atención a ello, el 11 de septiembre de 2002, la DP presentó ante el TC una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo final del artículo 2, así como los incisos a), b), d), e) y g) y el último párrafo del artículo 15 de la LTAIP. Debido a tales cuestionamientos el Congreso de la República decidió reformar la citada norma a través de la Ley 27927/2003<sup>2</sup>, agregando a dicha norma los artículos 15-A,

<sup>1</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 48: Situación de la Libertad de expresión en el Perú*, Lima, 2000, pp. 129-130.

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 4 de febrero de 2003.

15-B y 15-C, que recogen las propuestas de la DP, en relación con los supuestos de excepción al derecho de acceso a la información pública.

Posteriormente, en octubre de 2005, la DP recomendó al Congreso de la República la revisión y modificación del Decreto Ley 19414/1972<sup>3</sup>, Ley de Defensa, Conservación e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación, con la finalidad de que el plazo de desclasificación y las excepciones al acceso a información que contiene, se adecúen a las categorías de clasificación secreta, reservada y confidencial contempladas en el TUO de la LTAIP, así como a sus criterios de clasificación. Sobre todo en lo que concierne a la documentación relativa a la defensa y seguridad nacional, así como aquella que poseen los Ministerios

**Recomendación:**  
desclasificación  
de información  
reservada

En dicha ocasión se recomendó también la modificación de los artículos 10° y 171° del Decreto Supremo Núm. 017-93-JUS<sup>4</sup>, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), de los artículos 138° y 139° del Código Procesal Civil (CPC), así como el primer párrafo del artículo 73° del Código de Procedimientos Penales, para adecuarlos al principio de publicidad de los procesos judiciales previsto en el artículo 139° inciso 4 de la Constitución Política del Estado, permitiendo de este modo hacerlos compatibles con el derecho de los terceros ajenos a los procesos a acceder a la información contenida en expedientes judiciales en trámite<sup>5</sup>.

**Recomendación:**  
acceso a la  
información  
contenida en  
expedientes judiciales  
en trámite

Posteriormente, el 9 de noviembre de 2012, la DP remitió a la PCM<sup>6</sup>, una propuesta de Anteproyecto de Ley, que tiene por finalidad crear una Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública como ente rector de un Sistema Nacional en esta materia, que permita fortalecer los mecanismos institucionales existentes para garantizar este derecho fundamental. Esta propuesta fue reiterada el 18 de agosto de 2014<sup>7</sup>.

**Autoridad Nacional  
para la Transparencia  
y el Acceso a la  
Información Pública**

En esa línea, el 15 de febrero de 2013, la DP presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 del Decreto Legislativo Núm. 1129/2012<sup>8</sup>, que regula el Sistema de Defensa Nacional, ante el TC. Ello debido a que dicha disposición normativa vulnera el derecho de acceso a la información pública, al establecer como regla absoluta, el carácter secreto de toda la información o documentación que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la Seguridad y Defensa Nacional, así como aquella que contiene las deliberaciones efectuadas en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. Esta demanda fue admitida y se actualmente se encuentra pendiente de resolución.

**Sistema de  
Defensa Nacional:  
inconstitucional:  
carácter secreto de  
toda la información o  
documentación**

Por otra parte, desde 2011, la DP participa activamente, en calidad de miembro pleno e integrante del Consejo Directivo, en la RTA,

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de mayo de 1972.

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 2 de junio de 1993.

<sup>5</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 96: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2004*, Lima, 2005, pp. 246-247.

<sup>6</sup> *Oficio Núm. 1359-2012-DP* del 9 de noviembre de 2012, dirigido al Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>7</sup> *Oficio Núm. 0369-2013/DP* del 18 de agosto de 2014, dirigido a la Presidenta del Consejo de Ministros.

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de diciembre de 2012.

**Participación de la Defensoría del Pueblo en la RTA**

espacio internacional de intercambio de conocimientos y experiencias entre organismos y/o entidades públicas de distintos Estados de la región, que garantizan e impulsan la transparencia y el derecho de acceso a la información pública<sup>9</sup>. En dicho espacio, se han afianzado las relaciones de cooperación con diversas instituciones de la región encargadas de esta materia en sus respectivos países y, a su vez, se ha participado activamente en los distintos grupos de trabajo y proyectos desarrollados principalmente en las siguientes materias: jurisprudencia desarrollada por cada país representado; difusión, promoción y capacitación; construcción de un modelo regional de archivos; y, elaboración de indicadores de medición de la transparencia y el acceso a la información, entre otros.

**Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea**

Asimismo, la DP participa del Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina (EUROSociAL II)<sup>10</sup>, la cual presta apoyo a las instituciones de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), a través del financiamiento de proyectos en el marco de la Acción «Transparencia y lucha contra la corrupción».

**Proyectos para contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas de garantía de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública**

Con el apoyo de esta entidad cooperante, entre el 2014 y el 2015 se han desarrollado tres proyectos con el objetivo contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas de garantía de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública: i) elaboración de una propuesta de régimen sancionador que modifique el artículo 4 de la LTAIP; ii) diagnóstico sobre el cumplimiento del nuevo Reglamento de la LTAIP; y, iii) propuesta de reforma del régimen de excepciones del derecho de acceso a la información pública previsto en el TUO de la LTAIP.

**1.2. Instituciones****Comisión multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto**

Paralelamente al trabajo de supervisión y de elaboración de documentos e informes defensoriales, la DP participa en calidad de observador en la Comisión multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de acción de gobierno abierto. Esta comisión multisectorial, conformada por entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y gremios empresariales, está encargada de elaborar la propuesta metodológica e instrumentos de seguimiento de los avances y logros de los compromisos contenidos en el Plan de Acción de Gobierno Abierto.

La participación institucional en esta Comisión es importante porque permite conocer y realizar un seguimiento directo de los compromisos asumidos por el Perú ante la comunidad internacional, para garantizar un Estado eficiente, participativo, transparente y garante del principio de máxima publicidad, así como participar en la elaboración de políticas públicas destinadas a fomentar la transpa-

<sup>9</sup> Para mayor información, vid: <http://redrta.org/>

<sup>10</sup> Mediante *Carta Núm. 017-2014/DP* de 16 de abril de 2014, expresa su interés de participar en el Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina (EUROSociAL II).

rencia y el derecho de acceso a la información pública desde la administración.

Con la finalidad de fortalecer la política de transparencia y acceso a la información pública del Estado, la DP ha propuesto la creación de una Autoridad Nacional Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>11</sup>, con autonomía técnica, funcional, administrativa, normativa y económica. Esta entidad, tendría como principales funciones: i) resolver las controversias en sede administrativa y sentar criterios vinculantes, ii) fiscalizar y sancionar los incumplimientos de la ley, iii) promover y difundir este derecho entre la población, iv) capacitar a los funcionarios públicos y, finalmente, v) asesorar técnicamente a las instituciones públicas.

Esta propuesta parte del reconocimiento de los avances logrados por el Estado peruano, así como de las dificultades que aún subsisten a este respecto. Su objetivo principal es fortalecer los mecanismos institucionales existentes para garantizar, a través de un Organismo Técnico Especializado, el adecuado cumplimiento de las normas. Esta propuesta aún está pendiente de aprobación por parte del Poder Ejecutivo y su implementación sería una muestra tangible del fortalecimiento de la política pública de transparencia y la lucha contra la corrupción en el sector público.

**Autoridad Nacional Autónoma de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

### 1.3. Políticas

El resultado del trabajo desarrollado por esta Comisión fue la elaboración de la propuesta del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2012-2013, aprobado a través de la Resolución Ministerial Núm. 085-2012-PCM<sup>12</sup>, el cual permitió que el Estado peruano sea aceptado como miembro pleno de la Alianza para el Gobierno Abierto. Este documento contiene compromisos concretos en materia de transparencia y acceso a la información pública, integridad pública, gobierno electrónico y promoción del desarrollo de nuevas tecnologías, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Para la elaboración de dicho plan se conformó el Grupo de Trabajo Iniciativa de Gobierno Abierto en el cual participaron de manera integrada diversos sectores y representantes de la sociedad civil y de los gremios empresariales. La DP participó en esta comisión en calidad de observador. Actualmente, el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 se encuentra pendiente de aprobación.

En diversos documentos, la DP ha manifestado que además de contar con un marco legal que desarrolle el derecho de acceso a la información pública, resulta necesario el diseño de estrategias y la adopción de políticas desde el Estado que fomenten la transparencia en la Administración pública y el cumplimiento de las obligaciones legales de las instituciones de garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer este derecho.

**Plan de Acción de Gobierno Abierto**

**Grupo de Trabajo Iniciativa de Gobierno Abierto**

**Diseño de estrategias y la adopción de políticas desde el Estado**

<sup>11</sup> Oficio Núm. 1359-2012-DP de 9 de noviembre de 2012, dirigido al Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>12</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de abril de 2012.

**Elaboración y desarrollo de una política de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de las entidades del Poder Ejecutivo**

En tal sentido, conviene precisar que tres de las políticas nacionales del Estado peruano, recogidas en el Acuerdo Nacional<sup>13</sup>, tienen por objeto la «afirmación de un Estado eficiente y transparente»; la «promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas»; y, «el acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa».

En este contexto, la DP ha recomendado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la elaboración y desarrollo de una política de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de las entidades del Poder Ejecutivo, destinada a la implementación y cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco jurídico de este derecho fundamental, la cual incida en los siguientes aspectos<sup>14</sup>:

- a) El establecimiento o continuación, según sea el caso, de actividades de difusión y capacitación de los funcionarios y servidores, sobre los contenidos y alcances del derecho de acceso a la información pública y de sus normas de desarrollo, como son el Texto Único Ordenado de la LTAIP (TUO de la LTAIP) y su Reglamento.
- b) La implementación de mecanismos que permitan el acceso directo e inmediato a la información pública en horarios de oficina, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12° del TUO de la LTAIP.
- c) El establecimiento de criterios comunes para la elaboración de los procedimientos de acceso a la información que deben incorporarse en los correspondientes TUPA, de acuerdo a los parámetros establecidos en el TUO de la LTAIP y su Reglamento,
- d) El establecimiento de criterios comunes para el cumplimiento de la obligación de designar funcionarios responsables de entregar la información, en el marco de las reglas, principios y fines del TUO de la LTAIP y su Reglamento,
- e) En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21° del TUO de la LTAIP, el diseño de un plan de implementación progresiva de archivos públicos profesionales, que contemple las provisiones presupuestarias del caso a efectos de permitir la utilización de nuevas tecnologías, así como de personal calificado para el manejo de las mismas.
- f) Establecer un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de publicación y actualización en los Portales de Transparencia de la información a la que se refiere el artículo 5° del TUO de la LTAIP; así como de aquella relacionada con el manejo de las finanzas públicas a la que se refiere el Título IV de dicho TUO.

<sup>13</sup> El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002 y su plazo de cumplimiento vencerá el 28 de julio de 2021.

<sup>14</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 96: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2004*, Lima, 2005, pp. 248-249.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

Elaboración de documentos, informes defensoriales y reportes de seguimiento. Desde el 2000, la DP ha investigado el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el Perú y su problemática. Ese mismo año, por ejemplo, se elaboró el Informe Defensorial Núm. 48, «Situación de la libertad de expresión en el Perú», el cual expuso los principales problemas que afectan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos y que fueron detectados por la institución entre los años 1996 y 2000. Este informe enfatizó la importancia del derecho de acceso a la información pública para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de información y a la libertad de expresión, y evidenció la existencia de una cultura del secreto en la Administración pública que vulneraba este derecho fundamental, así como la desconfianza ciudadana hacia las instituciones del Estado. En tal sentido, se recomendó al Congreso de la República la elaboración y aprobación de una ley que desarrolle el derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2.5 de la Constitución.

En septiembre de 2001 publicó el Informe Defensorial Núm. 60, denominado «El acceso a la información pública y la cultura del secreto», a través del cual se dio cuenta de la situación y los alcances del derecho de acceso a la información pública en el Perú y de la subsistencia de la cultura del secreto expresada en la renuencia de las autoridades a proporcionar información sin justificación razonable. Además, se propuso lineamientos básicos para la elaboración de un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, así como la necesidad de diseñar una estrategia desde el Estado y la sociedad civil que promueva una cultura de la transparencia y fomente la vigilancia ciudadana.

Desde 2004, tras la promulgación de la Ley 27806/2002, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), la DP ha realizado además una continua labor de supervisión de la implementación y actualización de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades públicas, las cuales tienen como objetivo verificar el nivel de cumplimiento de la obligación legal de difundir información sobre la gestión pública. La DP emite anualmente dos reportes en los cuales se presentan los resultados de las supervisiones a los PTE de los ministerios, gobiernos regionales y municipalidades provinciales capitales de departamento, y a su vez, se emiten recomendaciones destinadas a fomentar el cumplimiento de su obligaciones legales en materia de publicidad activa.

Posteriormente, en octubre de 2005, presentó el Informe Defensorial Núm. 96 denominado «Balance a dos años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2003-2004», cuya finalidad fue evaluar los avances y desafíos en la aplicación del marco normativo, el manejo transparente de la Administración pública y el ejercicio de este derecho fundamental por parte de la ciuda-

**Varios informes de la Defensoría en materia de transparencia y acceso a la información**

**Supervisión de la implementación y actualización de los Portales de Transparencia Estándar**

**Balance a dos años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2003-2004**



danía. Si bien en esta oportunidad, se destacó la emisión de la LTAIP y su Reglamento, así como el desarrollo de criterios jurisprudenciales por parte del Tribunal Constitucional (TC) para la garantía de este derecho fundamental, también se evidenció la persistencia de obstáculos importantes para garantizar efectivamente este derecho.

En efecto, se advirtieron los siguientes problemas en el cumplimiento de las obligaciones legales en esta materia: entrega de información fuera de los plazos, exigencia de requisitos no previstos en la ley para su entrega, cobros ilegales, problemas en la designación de los funcionarios responsables, incorrecta aplicación de las excepciones al ejercicio del derecho, entre otros.

En noviembre de 2009, publicó el Documento Defensorial Núm. 9, «El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo», con la finalidad de brindar una herramienta útil para difundir, promover y proteger el derecho de acceso a la información pública y, a partir de ello, fomentar la vigilancia ciudadana. Este documento, contiene los instrumentos nacionales e internacionales que reconocen y garantizan este derecho fundamental, así como la jurisprudencia del TC y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre esta materia.

Asimismo, en diciembre de 2011, la DP publicó el documento denominado «Manual de consulta en materia de acceso a la información pública» con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios de los gobiernos regionales y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de la formulación de preguntas y respuestas sobre algunos aspectos relevantes del derecho de acceso a la información que faciliten una adecuada comprensión y aplicación del marco normativo que regula este derecho fundamental.

Con un objetivo similar, el 2012, publicó el documento «Compendio de normas: acceso a la información pública», en el cual se presentan los instrumentos normativos nacionales e internacionales que reconocen, dan contenido y garantizan el derecho de acceso a la información pública, así como una recopilación de la jurisprudencia del TC que sistematiza sus principales criterios de interpretación en torno a este derecho.

Ese mismo año, presentó también el Documento Defensorial Núm. 18 denominado «Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública en seis gobiernos regionales», el cual evalúa el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los gobiernos regionales en materia de acceso a la información pública, en base a un análisis de los procedimientos de atención de solicitudes presentadas por los ciudadanos, establecidos en sus respectivos Textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA). En este estudio realizado a los gobiernos regionales de Ayacucho, Áncash, Apurímac, Lambayeque, San Martín y Tacna, se recomienda la implementación de un adecuado procedimiento administrativo que garantice el ejercicio de este derecho fundamental.

Finalmente, en diciembre de 2013, la DP presentó el Informe Defensorial Núm. 165, «Balance a diez años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública 2003-2013». Este

**Problemas en el cumplimiento de las obligaciones legales en esta materia**

**Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo**

**«Manual de consulta en materia de acceso a la información pública»**

**«Compendio de normas: acceso a la información pública»**

**«Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública en seis gobiernos regionales»**

**Balance a diez años de vigencia de la Ley**

informe tuvo por objetivo identificar los problemas del actual modelo de garantía y aportar elementos que evidencien la necesidad de un cambio institucional, de modo que se garantice efectivamente la transparencia y la máxima divulgación de la información en la Administración pública.

Esta investigación abordó la situación de los funcionarios responsables de entregar y publicar información, a través de una supervisión a los funcionarios de 19 ministerios 43 municipalidades de Lima Metropolitana; las quejas presentadas por la ciudadanía a la DP (6,714 recibidas entre el 2003 y el 2012); el funcionamiento del proceso constitucional de *habeas data* como mecanismo de tutela judicial del derecho (a través de la revisión de 841 sentencias que pusieron fin a procesos, publicadas entre enero de 2007 y marzo de 2013).

De acuerdo con los resultados del informe, un número importante de los funcionarios responsables de entregar y publicar información no contaba con condiciones mínimas apropiadas para atender efectivamente las solicitudes de acceso y administrar e implementar los PTE de sus respectivas instituciones.

Asimismo, de la revisión de las quejas presentadas ante la DP, se pudo advertir que los actos vulneratorios más recurrentes fueron: el incumplimiento del plazo legal para la entrega de la información (60%); los cobros ilegales o arbitrarios (9%); la negativa sustentada en la aplicación de excepciones no previstas en la ley (5,5%) o sustentada en su inadecuada interpretación (4%).

En relación con el modelo de garantía de este derecho fundamental, se advirtió la debilidad de la regulación legal de los procedimientos administrativos de fiscalización y sanción por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública. Asimismo, en el caso de la garantía judicial a través de los procesos constitucionales de *habeas data*, se evidenció que su excesiva duración afecta gravemente el derecho a la tutela judicial efectiva y, por ende, el derecho a acceder a información pública de manera oportuna. Por ello, la DP señaló que para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se requiere una estrategia clara y sólida que comprenda no solo la generación de normas que garanticen el principio de máxima divulgación sino, sobre todo, el establecimiento de una institucionalidad de garantía, encabezada por una autoridad autónoma garante de este derecho fundamental.

### 3. ORGANIZACIONES PRIVADAS Y ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN

La DP desarrolla a través de sus adjuntías, programas y oficinas defensoriales a nivel nacional, actividades de capacitación dirigidas a funcionarios y servidores públicos de todos los niveles de gobierno en materia de transparencia y acceso a la información pública, con la finalidad de fortalecer sus capacidades en la atención de las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos. De igual manera, desarrolla actividades de promoción del derecho de acceso a la infor-

**Situación de los funcionarios responsables de entregar y publicar información**

**Revisión de las quejas presentadas ante la Defensoría: los actos vulneratorios más recurrentes**

**Modelo de garantía de este derecho fundamental**

**Actividades de capacitación dirigidas a funcionarios, servidores públicos y ciudadanía**

mación pública dirigidas al público en general, a fin de que conozca mejor sus derechos y deberes frente a la Administración pública, así como los mecanismos para ejercer una vigilancia ciudadana que contribuya al fortalecimiento del Estado democrático y a la vigencia de los derechos fundamentales.

**Capacitaciones y conferencias sobre el derecho de acceso a la información pública**

Una muestra de ello es que durante 2014, con posterioridad a la publicación del Informe Defensorial Núm. 165, la DP, a través de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales, realizó un total de 22 capacitaciones y conferencias sobre el derecho de acceso a la información pública, dirigidas a un aproximado de 1,100 funcionarios públicos y ciudadanos del país. En relación este tema, la DP ha recomendado la implementación de actividades permanentes de capacitación para los funcionarios responsables de acceso a la información pública y de los portales de transparencia de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del TUO de la LTAIP y en el literal d.3) del artículo 3 de su Reglamento<sup>15</sup>.

**Conferencia Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Desde hace siete años, la DP junto al Instituto Prensa y Sociedad, organizan la Conferencia Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, evento que tiene por objetivo evaluar los avances y problemas persistentes en materia de transparencia y acceso a la información pública en todos los niveles de gobierno, a fin de formular soluciones y fortalecer las políticas públicas adoptadas por el Estado. En esta actividad participan funcionarios y servidores públicos, representantes de la sociedad civil, académicos y especialistas en la materia y público en general.

Además, participa en calidad de miembro del jurado evaluador, en el «Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública», organizado por la ONG Ciudadanos al Día, espacio que tiene por finalidad reconocer, difundir y promover las actividades y proyectos eficientes, exitosos e innovadores desarrollados en las entidades públicas con la finalidad de servir cada vez mejor al ciudadano. El año 2015, se realizará la décimo primera edición de dicha premiación.

Finalmente, es importante destacar que en 2014 e inicios de 2015, la DP participó en las actividades de difusión y promoción en el Perú, del concurso de videos cortos «¡Infórmate! y mejora tu calidad de vida», organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la RTA. Este concurso, dirigido a estudiantes de cine, artes audiovisuales y diseño gráfico, tuvo por finalidad promover la importancia del derecho de acceso a la información pública como una herramienta fundamental para el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía en aras de la inclusión social.

<sup>15</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Informe Defensorial Núm. 165: Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013*, Lima, 2013, p. 263.

## 12. PORTUGAL \*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS. 6. GRUPOS VULNERABLES

### 1. INTRODUCCIÓN

O Provedor de Justiça (PJ) é um órgão do Estado, independente, previsto no artigo 23 da Constituição da República Portuguesa (CRP). A sua inserção sistemática, no âmbito dos direitos e deveres fundamentais, confere-lhe especiais garantias, constituindo o direito de queixa ao Provedor de Justiça um direito fundamental reconhecido a todas as pessoas. A defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos abrange a tutela da legalidade, mas também a reposição da justiça, distinguindo-se, sem uma delimitação rígida dois vetores de atuação: a intervenção no contexto mais clássico da figura do Ombudsman de origem escandinava, incidindo sobre o controlo da legalidade na prática quotidiana da Administração Pública, e aquela mais vocacionada para a proteção e promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos, este último contexto beneficiando de afirmação crescente, desde 1999, ano do reconhecimento do Provedor de Justiça como Instituição Nacional de Direitos Humanos (categoria A). A defesa da transparência e do dever de colaboração da Administração Pública com os particulares interestem tradicionalmente o domínio da legalidade e controlo das boas práticas administrativas, muito embora se trate, em última instância, da afirmação de um direito fundamental estribado, na sua génese, na consolidação do Estado de Direito Democrático. Assim se entendia já em 1980, quando o PJ se pronunciou a respeito da recomendação do Conselho da Europa atinente ao «acesso do público aos documentos governamentais e à liberdade de informação», nos seguintes termos: «(...) defender o acesso do público aos documentos governamentais e a liberdade de informação é hoje, reconhecidamente, lutar por um direito novo que potencia o funcionamento democrático dos

**Competencias  
y funciones del  
Provedor de Justiça**

---

\* *Abreviaturas:* CADA = Comissão de Acesso a Documentos Administrativos; CPA = Código de Procedimento Administrativo; CRP = Constituição da República Portuguesa; FMI = Fundo Monetário Internacional; IMI = Imposto Municipal sobre Imóveis; PJ = Provedor de Justiça.

organismos públicos, através de uma real participação dos cidadãos na vida pública, participação inerente ao jogo democrático, na medida em que sem informação completa não há autêntica formação de opinião pública (...)»<sup>1</sup>.

**Provedor de Justiça  
y defensa de la  
transparencia desde  
la magistratura moral**

Em ambas as vertentes acima mencionadas, o Provedor sugere a melhoria de práticas administrativas em uso, propõe a reformulação de decisões adotadas em função do enquadramento legal aplicável ou recomenda alterações legislativas que mais bem conformem os direitos dos cidadãos, sendo nesta última via que mais de perto se relaciona com o Parlamento. A iniciativa de fiscalização da constitucionalidade é outra das competências que teve oportunidade de concretizar com o propósito da defesa da transparência. No confronto com os mecanismos clássicos de intervenção, impõe-se lembrar que as decisões do PJ não são vinculativas, característica que acentua a dependência do seu modo de agir da força de uma magistratura de influência, presentemente legitimada por quarenta anos de história.

**El deber de respeto  
al principio de  
transparencia**

Enquanto órgão do Estado, o PJ foi visado em alguns procedimentos tendentes à obtenção de documentos, situação que perspetiva a abordagem da sujeição ou não do PJ às disposições contidas na legislação que regula o acesso a documentos administrativos. Ora, sem contestar o incondicional dever de respeito pelo princípio da transparência, tem defendido o PJ a sua exclusão do âmbito subjetivo de aplicação da LADA, contrariamente à posição defendida pela Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA)<sup>2</sup>. Estriba-se esta posição no facto de não lhe caber o exercício de «funções administrativas» – exceto no âmbito da sua competência de gestão da Provedoria de Justiça, em conformidade com o disposto no artigo 44, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de agosto. Conforme resulta da mencionada lei (artigo 36), os atos do Provedor de Justiça não são suscetíveis de recurso e só podem ser objeto de reclamação para o próprio Provedor. Por outro lado, a sua equiparação jurídica a uma entidade independente é rejeitada pela maioria da doutrina. Esta orientação foi publicamente propugnada pela primeira vez em 2003<sup>3</sup>, tendo sido recentemente reiterada, em processo que culminou com uma decisão judicial, ao abrigo da qual se veio a reconhecer que o dever de sigilo (artigo 12.1) que tutela a relação dos queixosos com o PJ permite eximi-lo do dever de facultar à entidade administrativa requerente cópia de uma queixa apresentada.

Por último, uma observação quanto ao papel do Provedor de Justiça como requisitante de informação a outras entidades. Prevê o artigo 23 da CRP o dever de colaboração com o Provedor de Justiça por parte dos órgãos e agentes da Administração, ónus reforçado no artigo 29 do Estatuto do Provedor de Justiça, ressalvadas apenas as restrições legais respeitantes ao segredo de justiça ou interesse superior

<sup>1</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 1980, p. 46, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio2003.pdf>. Todos os Relatórios do Provedor de Justiça estão acessíveis no sítio eletrónico da instituição.

<sup>2</sup> Vid., designadamente, pareceres da CADA n.ºs 63/98, 14/2003 e 74/2007.

<sup>3</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2003, pp. 785 e ss.

do Estado em questões respeitantes à segurança, à defesa ou às relações internacionais (artigo 29.3). Durante o ano de 2003 o PJ teve oportunidade de sublinhar ante uma instituição bancária que o dever de colaboração das entidades visadas altera os termos em que deve ser entendido o sigilo bancário<sup>4</sup> (posição reiterada em relação a uma entidade seguradora). No que toca aos privados, determina o artigo 30 do seu Estatuto que o PJ pode solicitar a qualquer cidadão depoimentos ou informações sempre que os julgar necessários para o apuramento dos factos, devendo o mero dever de sigilo, que não decorra do reconhecimento ou protecção constitucional ou legal, ceder perante este dever de cooperação dos cidadãos (artigo 12.2).

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

Apesar de se tratar de um direito relativamente recente, os contornos e amplitude do direito de acesso à informação têm sofrido uma evolução notória, acompanhando as possibilidades criadas pelo evoluir tecnológico, mas também a modulação da conceção sobre atuação administrativa que culminou no fortalecimento do movimento da cidadania participativa, talvez concomitante com o alargamento dos poderes discricionários da administração pública (em todas as formas jurídicas que reveste a sua intervenção) no contexto do Estado social prestador. A atuação do Provedor de Justiça reflete a tendência ora anotada.

O cumprimento do dever de informar os cidadãos interessados, de *motu proprio*, com clareza, exatidão e completude, constituía motivo de intervenção regular em fase prévia à disseminação das novas tecnologias de informação, visando, em especial, a administração fiscal e a segurança social, bem como a administração municipal. É paradigmática a preocupação comunicada pelo PJ ao Primeiro-Ministro em funções em 1984, sobre as injustas consequências que o desconhecimento da lei podia acarretar para os particulares, mormente quando estivessem em causa prazos de caducidade associados ao exercício de direitos ou, a fixação de direitos e obrigações. Foi então observado que os diplomas legais deveriam utilizar uma linguagem clara e acessível, chegando a ser ponderada a pertinência de divulgação de direitos e deveres dos cidadãos através de programas de televisão<sup>5</sup>.

Ainda que não necessariamente inserido em um procedimento, esta boa prática que se procurava assegurar não deixava de compreender o particular em uma relação concreta com a Administração, identificando-se, por regra, um direito ou interesse que justificasse a plena colaboração da administração através do reforço da informação a prestar. Assim aconteceu perante queixas de herdeiros que na década de 80 pretendiam reclamar pensões de sobrevivência, sem se aperceberem que tinha caducado o prazo para o efeito, ou com as situações

**Evolución del contenido del derecho a la información pública**

**El cumplimiento del deber de informar a los ciudadanos**

**Legitimación y procedimiento de las solicitudes de información**

<sup>4</sup> Vid. *ibid.* pp. 343 e 393.

<sup>5</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 1984, pp. 92 e 93.

que conduziram à prolação da recomendação n.º 8/A/2002<sup>6</sup>, a coberto da qual o PJ recomendou ao então designado Instituto de Gestão do Crédito Público que fosse reforçado, junto dos trabalhadores responsáveis pelo atendimento ao público, a necessidade de transmitir ao público interessado na subscrição de certificados de aforro toda a informação útil e necessária sobre este produto financeiro. Para além de dotar os próprios trabalhadores da adequada formação para o efeito, mais foi sugerida a fiscalização e atualização dos folhetos informativos existentes e demais iniciativas que prevenissem a omissão de informação devida ou incorreção dos esclarecimentos prestados. A iniciativa, oportunamente acatada, emergiu na sequência de queixas apresentadas pelos herdeiros dos subscritores de certificados de aforro que se viram impossibilitados de resgatar os produtos por prescrição deste direito, acabando os títulos por reverter a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública<sup>7</sup>.

**Información pública  
en materia de  
urbanismo**

O ordenamento do território e urbanismo, hoje objeto de consolidada e robusta legislação sobre a participação dos particulares e deveres públicos de informação, foi matéria de profícua intervenção do PJ. No ano de 1996 chegou a ser objeto de recomendação (recomendação n.º 41/A/96) a disponibilização aos particulares de um instrumento jurídico de ordenamento do território (Plano Diretor Municipal), cujo acesso era perentoriamente rejeitado pelos titulares do órgão municipal competente<sup>8</sup>. Já em 1997, o PJ recomendou à Câmara Municipal de Lisboa que procedesse ao anúncio público das obras a realizar na via pública, através da divulgação das principais características dos trabalhos, bem como da data da realização, utilizando, designadamente, um «placard informativo». Esta intervenção surgiu na sequência de uma queixa apresentada pelos moradores e comerciantes que terão sido confrontados com os trabalhos na sua rua e inerentes prejuízos, sem que tivesse sido assegurado qualquer aviso prévio com razoável antecedência<sup>9</sup>.

**Los medios de  
comunicación como  
instrumento para la  
transparencia**

A importância da televisão como instrumento de divulgação da informação em um tempo de nenhum ou, mais tarde, residual acesso à internet, motivou diversas intervenções do PJ, apreensivo com a denunciada falta de acesso generalizado à emissão televisiva, então exclusivamente assegurada pelo serviço público. É disso exemplo mais recente a recomendação n. 16/B/96, dirigida ao Presidente da Assembleia da República, na qual se reputava desconforme com a Constituição da República Portuguesa a norma legal que admitia, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, a obrigação de emissão de apenas um dos dois canais do serviço público então existentes<sup>10</sup>. A recomendação de alteração legislativa não foi, porém, acatada.

<sup>6</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2002, pp. 341-346.

<sup>7</sup> Entre outros exemplos equiparáveis, veja-se, *Relatório à Assembleia da República 2001*, pp. 299-300 e 314-316 (visando o responsável pela pasta da Agricultura em procedimentos de acesso a fundos comunitários), ou *op cit.* p.323 (visando o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, a propósito de incentivos financeiros ao arrendamento jovem).

<sup>8</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República* 1996, p. 102.

<sup>9</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República* 1997, pp. 65 e 66.

<sup>10</sup> Vid. [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/016B\\_96.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/016B_96.pdf).

Em uma fase de generalização da disponibilização eletrônica de informação têm sido mais frequentes as intervenções motivadoras do reforço e aperfeiçoamento da amplitude, correção e adequação dos dados disponibilizados na Internet pelos diferentes organismos públicos. Constituem exemplos característicos deste tipo de atuação, i) a censura, em 2010, endereçada à entidade competente, oportunamente acatada e corrigida, perante a confirmação de que a divulgação de um curso de profissionalização em serviço, promovido por uma universidade privada no seguimento de um protocolo estabelecido com o Ministério da Educação, teria sido circunscrita aos associados de determinado sindicato, prevendo-se apenas um prazo de inscrição de um dia; ii) a intervenção junto da Direção-Geral da Administração da Justiça, visando a maior precisão da informação que constava da página desta entidade sobre a obtenção de certificados de contumácia (ali faltando mencionar os requisitos exigidos para a remessa de dinheiro ou de outros valores realizáveis através dos CTT-Correios de Portugal).

A convicção de que o regular funcionamento dos sistemas de informação é condição de eficiência do próprio sistema público envolvido tem mobilizado a intervenção do PJ, incentivando o suprimento de insuficiências detetadas, por forma a maximizar a respetiva utilização, mas também, a prevenir erros materiais subsumíveis a falhas dos sistemas informáticos. É neste contexto que, em 2003, sublinha a importância da dotação da Administração Fiscal com uma aplicação informática capaz de executar atos em massa e reconhecer automaticamente o direito a juros indemnizatórios nas situações em que estes sejam devidos<sup>11</sup>, renovando-se a intervenção junto desta entidade da administração central em 2007, desta feita referindo-se a uma aplicação informática que permitisse a liquidação do imposto de selo devido por transmissão gratuita<sup>12</sup>. O aperfeiçoamento do sistema informático constitui recomendação reiterada relativamente à segurança social, pelo menos desde 2004<sup>13</sup>.

Não obstante as possibilidades geradas pelo progresso tecnológico, a mera possibilidade de acesso à informação genericamente disponibilizada não desresponsabiliza os agentes administrativos da prestação individualizada de informações, sobretudo quanto a dados que, em concreto, se mostrem necessários ou convenientes para garantir o exercício dos seus direitos ou a manutenção de posições jurídicas mais favoráveis. Constitui um exemplo desta linha de intervenção uma atuação ocorrida em 2014 ante a queixa de um cidadão que perdeu o direito à manutenção do subsídio de desemprego, porquanto se ausentou para o estrangeiro sem cuidar de preencher os requisitos legalmente requeridos, sendo certo que desde o dia em que requereu as prestações de desemprego havia comunicado a sua intenção de emigrar<sup>14</sup>. Com efeito, embora tivesse mantido contactos formais com os

**Internet y el acceso a la información y la transparencia**

**Funcionamiento de los sistemas de información: necesidades de mejora**

<sup>11</sup> Vid. Relatório à Assembleia da República, 2005, p. 249.

<sup>12</sup> R2007, Vol I, pp. 395 e 396.

<sup>13</sup> Vid. Relatório à Assembleia da República, 2005, Vol. I, pp. 358 e 360; Relatório à Assembleia da República, 2007, Vol I, p. 434 e p. 486

<sup>14</sup> Vid. Relatório à Assembleia da República, 2014, p. 126.



**Transparencia y  
ciudadanía activa:  
tasas y otros cobros  
administrativos**

serviços públicos competentes durante mais de três meses, em momento algum foi o interessado alertado para os requisitos que devia cumprir, caso pretendesse continuar a receber as prestações de desemprego durante a sua estadia no estrangeiro, vindo-lhe ulteriormente a ser solicitado o reembolso das prestações entretanto inexplicavelmente pagas. O Provedor de Justiça sublinhou os deveres que decorrem do princípio da colaboração da Administração com os particulares, tendo as entidades visadas (Instituto do Emprego e Formação Profissional I.P. e Instituto da Segurança Social I.P.) assumido o compromisso de adotar as diligências adequadas a habilitar os respetivos serviços de atendimento para a prestação da adequada informação aos cidadãos que se lhe dirigem, designadamente no que respeita às regras aplicáveis à proteção no desemprego de trabalhadores migrantes (em crescimento no atual período de constrangimentos económicos estruturais). Já em 2010, o PJ tinha intervindo junto do Instituto do Emprego e Formação Profissional I.P., tendo motivado a revisão dos documentos que visam divulgar junto dos utentes todos os seus direitos e deveres ante os Centros de Emprego, em linha em tudo idêntico ao que recomendava na década de 80<sup>15</sup>.

Em matéria de afetação de dinheiros públicos, domínio tradicional da transparência associada ao fortalecimento de uma cidadania ativa, tem o PJ pugnado pela divulgação dos cálculos que subjazem à fixação dos quantitativos fixados a título de taxas, cuja natureza jurídica e estatuto constitucional correlacionam necessariamente com os custos do serviço prestado, visando quer a administração central quer entidades independentes no âmbito das suas competências. Assim sucedeu a propósito de medida legislativa que previa a afetação de 5% da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) aos custos de avaliação dos prédios urbanos (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro), o que vale por dizer, que transferia para o Governo receita habitualmente consignada aos municípios. Apesar de se abster de tomar qualquer iniciativa que colocasse em dúvida a legitimidade constitucional da medida legislativa, em nome dos princípios da transparência e administração aberta o PJ sugeriu ao Governo a divulgação dos custos efetivos da avaliação geral extraordinária em questão, porquanto só assim se justificaria a exata medida da retenção das receitas do IMI geradas. Quanto à justificação de taxas impostas sobre os particulares, questão analisada na sequência de queixas recebidas a propósito dos montantes alegadamente excessivos cobrados pelas entidades reguladoras competentes (estava em causa o registo e licenciamento de entidades privadas de saúde e o acesso a concursos públicos de instalação de farmácias) procurou o PJ apurar junto destas qual o racional económico que serve de base aos montantes previstos, único meio de comprovar a respetiva legalidade, mas também de motivar a pleno conhecimento, compreensão e transparência junto dos cidadãos e entidades onerados.

Uma preocupação que perpassa os diversos anos de atividade do Provedor de Justiça prende-se com a acessibilidade e clareza da linguagem usada nas diversas comunicações, componente imprescindí-

<sup>15</sup> *Vid. Relatório à Assembleia da República*, 2010, p. 126.

vel para a realização da transparência. Uma das mais recentes intervenções neste domínio ocorreu em 2013<sup>16</sup> e teve em vista a disponibilização em língua portuguesa dos documentos relativos ao programa de assistência económica e financeira a que esteve sujeito Portugal, no âmbito do quais foram firmados o «Memorando de políticas económicas e financeiras», com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o «Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica», com as instituições da União Europeia. Apesar da inexistência de regras, designadamente constitucionais, que imponham, nestes casos, a tradução para língua portuguesa (ao contrário do que sucede com os Tratados internacionais), não deixou de reconhecer o Governo nacional que a informação em causa é relevante para os cidadãos «enquanto membros da polis, permitindo o conhecimento de aspetos relacionados com a gestão da coisa pública e correlativos processos de tomada de decisão». Assim, para além da respetiva publicação era assegurada a tradução para língua portuguesa dos documentos base e daqueles que resultavam de cada avaliação. O desfazamento temporal verificado e criticado na queixa recebida pelo PJ foi justificado com a necessidade de assegurar a qualidade de uma tradução que assumia alguma complexidade técnica. Embora manifestando concordância com a utilidade do mecanismo de tradução, o PJ afirmou que entendia de maior utilidade a concentração de esforços no sentido da elaboração de informação em linguagem simplificada, concisa e acessível, tal como acontece com o Orçamento do Estado. O processo foi encerrado com a reiteração ao Governo da importância da disponibilização, com a celeridade adequada, dos documentos em questão, em prol do direito dos cidadãos à informação sobre a gestão dos assuntos públicos, reflexo, em outra dimensão, de uma administração transparente e participada.

Merecem referência, até porque persistentes na atividade do PJ, as recomendações endereçadas às entidades públicas sobre a necessidade de estrita observância do dever de participação dos cidadãos nas sessões ordinárias e extraordinárias das assembleias dos órgãos municipais<sup>17</sup>.

Por último, note-se que não deixou de ser abordada a proteção da liberdade de acesso dos jornalistas a fontes de informação, em prol da prevenção do que, sobretudo na década de 90, se considerou tratar de uma inaceitável restrição à liberdade de imprensa e direito à informação por estarem «em jogo valores decisivos numa sociedade aberta e democrática, fundada na transparência dos comportamentos e procedimentos públicos»<sup>18</sup>. A necessidade de intervenção permaneceu até ao ano 2000, altura em que foram recebidas diversas queixas sobre alegadas limitações impostas por alguns clubes desportivos que haviam interditado a entrada nas suas instalações a jornalistas de diferentes órgãos de comunicação social, ainda que na presença de forças policiais. Foi então recomendado que estas forças de segurança fos-

**Deber de informar en la lengua oficial del Estado: el caso del programa de asistencia económica y financiera de Portugal**

**El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos**

**Libertad de prensa y derecho de los periodistas de acceso a la información**

<sup>16</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2013, p. 217.

<sup>17</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República* 2011, pp. 101 e 102; *Relatório à Assembleia da República* 2007, p. 794.

<sup>18</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 1991, sob a epígrafe, «acesso dos jornalistas às fontes de informação, s.p.

sem instruídas no sentido de garantirem as condições necessárias ao exercício da profissão dos jornalistas, assegurando, em especial, o seu acesso a recintos desportivos abertos ao público ou a outros locais que devem qualificar-se como fontes de informação<sup>19</sup>.

## 2.2. Acceso a la información

**Demora injustificada en la entrega de información: violación del derecho de acceso**

**Titulares del derecho y normas de información reservada y confidencial**

A demora na disponibilização da informação é considerada pelo PJ como um atropelo ao cabal exercício do direito de acesso à informação, motivando uma intervenção característica, embora com alcance sobretudo individual, tendente ao suprimento de omissões, atrasos e até erros da administração, quer no domínio não procedimental, como no âmbito de relações administrativas concretas.

Durante a década de 90 e acentuadamente nos primeiros anos da década de 2000 pode falar-se do contributo do PJ para a consolidação do reconhecimento do direito de acesso por terceiros a informação administrativa, independentemente da invocação de um interesse subjacente ou relação com o processo em causa, afinal corolário de uma nova forma de relacionamento com a Administração, para a qual não é alheio o contributo da consagração constitucional do princípio em 1989. Em 1993, ao abrigo da competência que lhe é reconhecida no artigo 281.2 CRP, requereu o PJ ao Tribunal Constitucional a declaração da inconstitucionalidade de norma legal que estabelecia a confidencialidade como regra sobre o acesso ao conteúdo das atas do Conselho do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em matéria de listas de graduação de funcionários, invocando violação do artigo 268.1 e 2 da CRP<sup>20</sup>. Mais tarde, no âmbito de um processo em que se analisava a legalidade do licenciamento de uma edificação o PJ pronunciou-se no sentido de recordar à entidade reclamada o direito que assistia aos vizinhos da edificação contestada, de acesso ao processo de licenciamento já concluído, sem que lhes fosse exigido, como sucedia na atuação contestada, a apresentação de uma certidão da Conservatória do Registo Predial que comprovasse a sua qualidade de «interessada»<sup>21</sup>. O domínio do urbanismo foi, aliás, impulsionador da sedimentação do princípio da administração aberta, com prevalência para a matéria dos concursos públicos e dos licenciamentos.

Ainda neste contexto, também durante a década de 90, observou-se que alguns serviços da administração fiscal se recusavam a emitir certidão de teor de imóveis registados em nome de terceiros, solicitadas por advogados, tendo em vista a instrução de processos judiciais, com fundamento na confidencialidade dos dados (sigilo fiscal). O PJ recomendou a supressão desta prática, devendo ser emitidas todas as certidões de teor matricial, porquanto as mesmas não são suscetíveis de revelarem a situação contributiva dos contribuintes e, por isso, não devendo ser sujeitas a sigilo<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2000, pp. 68-71 e 130.

<sup>20</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 1993, pp. 101-104.

<sup>21</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2005, pp. 184-188.

<sup>22</sup> Vid. Recomendação n.º 60/A/94 - Processo n.º 33/94 (A2).

Em matéria de acesso a exames, o PJ defendeu a ilegalidade e consequente abolição da proibição de acesso às provas específicas de acesso ao ensino superior, tal como constava do Regulamento que disciplinava este exame, porquanto, naturalmente, a mesma inviabilizava o cabal exercício do direito de reclamação e recurso por parte dos alunos. Na sequência desta recomendação foi alterado o regulamento consagrando-se uma solução híbrida que impunha a consulta presencial do original e possibilidade de obtenção de cópias. O PJ voltou a intervir no ano seguinte por reputar excessivo o preço solicitado pelas cópias, situação também reconhecida pelo membro do Governo responsável e regularizada<sup>23</sup>.

Para além das questões formais elementares, o PJ teve oportunidade de se pronunciar a propósito de alguns aspetos materiais do regime que enforma o princípio do arquivo aberto, interpretando os dispositivos da LADA, nomeadamente, por confronto com alegadas razões de reserva. Foi assim que em 2003 defendeu o direito de acesso de um cidadão à consulta e fotocópia de um parecer técnico que sustentava uma decisão no âmbito de um processo de expropriação, rejeitando a posição do membro do Governo visado, o qual, em suma, defendia tratar-se este de um «documento interno»<sup>24</sup>. A recomendação formulada pelo do Provedor de Justiça foi acatada. No mesmo ano fez notar a determinada Câmara Municipal que o registo sonoro (gravações) das declarações proferidas em reunião pública da Câmara constituía, para todos os efeitos legais, um «documento administrativo», pelo que, encontrando-se tal documento na posse da autarquia (mesmo que não obrigatório por lei) e contendo o mesmo intervenções do público, teria de ser de livre acesso por terceiros reputando-se ilegítima a recusa da sua divulgação<sup>25</sup>.

Já em 2006 e 2007 recomendou-se ao Presidente de uma outra Câmara Municipal que disponibilizasse informação solicitada por um cidadão sobre a atividade profissional de um funcionário em exercício de funções, defendendose, sem restrições, que as informações requeridas têm natureza profissional (e não pessoal). Em particular, exprimiu o PJ o entendimento de que os vencimentos que decorram do exercício de funções públicas (pagos em função de critérios legais), não sendo dados pessoais, são de livre acesso. Mais lembrou que o princípio do arquivo aberto, enquanto constitucionalmente garantido, não pode sofrer quaisquer restrições para além daquelas que estão previstas em lei<sup>26</sup>.

Na atuação do PJ assume peso não despreciando a necessidade de assegurar o acesso a informação mais robusta, completa e clarificada sobre os fundamentos de decisões, por regra, aqueles que são desfavoráveis aos particulares. Pressupondo, por princípio, um procedimento em curso, é mormente o caso paradigmático dos pedidos de acesso a documentos no âmbito de procedimentos concursais que visam o

**Principio de archivo abierto**

**Pago de salarios en el sector público y datos personales**

**Solicitudes de información en procedimientos concursales**

<sup>23</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2003, pp. 240 e 344-345.

<sup>24</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2004, pp. 571-576.

<sup>25</sup> Vid. *ibid.* pp. 781-783.

<sup>26</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2006, pp. 697-705 e 2007, pp. 677-682.

acesso ao exercício de funções públicas, bem assim como o acesso a bolsas de investigação, por exemplo. Em ambos, o PJ tem valorado a transparência do procedimento concursal como absolutamente vital a uma competição justa pelo objetivo em disputa, em nome, designadamente, do princípio da igualdade de tratamento no acesso ao fim causa (relação jurídica de emprego público ou financiamento), assim como da boa gestão dos dinheiros públicos, por forma a garantir que os mais bem qualificados sob o ponto de vista do mérito, no contexto de uma avaliação concursal, possam efetivamente ser os beneficiários da iniciativa pública pretendida e posta a concurso.

**Garantías procesales  
asociadas al derecho  
de acceso a la  
información pública**

Com o objetivo de aceder a informação que permita ao particular acionar as garantias processuais associadas, em 2012, foi recomendado o acesso direto dos beneficiários da segurança social aos relatórios e outra documentação de natureza médica que integrem os processos de verificação de incapacidades, nos termos da LADA, bem como a necessidade de os peritos médicos constarem mecanograficamente identificados nas deliberações adotadas, assim refletindo absoluta transparência do procedimento<sup>27</sup>. Esta matéria, antes de mais relacionada com o dever de fundamentação que impende sobre a Administração, abrange todos os domínios de atuação pública, embora assume especial relevância quando envolvidos pareceres técnicos que sustentam as decisões administrativas. Na verdade há muitos anos que o PJ pugna pela necessidade de cabal fundamentação e plena colaboração com os particulares, podendo atribuir-se o caráter reiterado da atuação censurada a uma conceção errónea (e, crê-se, em desuso) de que os aspetos técnicos atinentes a determinada decisão não se incluem no ato proferido, excluindo-se do âmbito objetivo do dever de fundamentação. Ainda no domínio da Segurança Social, o PJ recentemente recebeu diversas queixas de pensionistas que denotavam dúvidas várias a propósito das oscilações ocorridas nas pensões. Durante os contactos mantidos com a entidade responsável, foi sublinhado o dever legal de prestação direta aos pensionistas das informações que lhes permitam identificar as deduções efetuadas e justificar as oscilações ocorridas, circunstância que a entidade recorrida remeteu para o direito à informação dos pensionistas que expressamente o solicitem. Todavia, porquanto a prática demonstrava que o atraso e insuficiente precisão das respostas não permitia o usufruto pleno deste direito, sugeriu o PJ a possibilidade de ser disponibilizada esta informação na plataforma eletrónica «Segurança Social Direta». Embora acatada, a concretização desta sugestão ficou condicionada ao aperfeiçoamento do sistema de informação da segurança social, uma batalha há anos assumida por este órgão do Estado.

**Quejas por las tasas  
para el acceso a  
documentos públicos**

O valor cobrado pelo acesso a documentos é amiúde sujeito à avaliação pelo PJ, na sequência da receção de queixas que alegam a respetiva injustiça e desproporcionalidade<sup>28</sup> (II.14, § 2.2). No decurso do ano de 2006, o PJ teve oportunidade de chamar a atenção para a bondade de uma intervenção do Secretário de Estado-Adjunto e das

<sup>27</sup> Vid Relatário à Assembleia da República, 2012, p. 67.

<sup>28</sup> Vid Relatário à Assembleia da República, 2001, pp. 216-220 e 2006, pp. 299 e 300.

Obras Públicas que regulamentasse o preço a pagar pelas cópias das peças concursais (caderno de encargos programa do concurso) em consonância com o previsto para acesso a demais documentos administrativos, assim reforçando o princípio da concorrência e até o interesse público. No âmbito do processo que motivou esta tomada de posição era já feita alusão à conveniência do envio em suporte digital ou por correio eletrônico. Neste contexto, uma situação ocorrida em 2011 visou uma decisão municipal que condicionava o acesso às atas de um concurso por uma candidata preterida a uma relação jurídica de emprego público, ao pagamento de 3 euros por cada página A4. Acresce que o envio por correio eletrônico havia sido expressamente solicitado pela requerente, sendo que, para agravar a censurabilidade da conduta administrativa, o pedido da interessada decorria da falta de notificação a montante dos fundamentos da decisão. No caso, foi notada a ilegalidade dos valores cobrados e observado, para o futuro, a adequação do fornecimento dos documentos através de correio eletrônico, sempre que solicitado pelos interessados, aliás, conforme legalmente previsto<sup>29</sup>.

Em particular sobre a recusa de pedidos de acesso a documentos de órgãos autárquicos, o PJ tem mantido desde os primórdios da sua intervenção a defesa inequívoca do princípio do arquivo aberto. A este propósito, em 2007 foi adotado entendimento de que disposições legais ou interpretações de instrumentos normativos que limitem o acesso à informação detida por aquelas edilidades a cidadãos recensados na respetiva circunscrição administrativa padecem de inconstitucionalidade material<sup>30</sup>.

### 3. PARLAMENTO

A boa administração não deixa de ser o âmago da atuação tradicional do Provedor de Justiça, aqui se inserindo a recomendação à Presidente da Assembleia da República de adoção de um Código de Boa Conduta, concretizada em 2012<sup>31</sup>. Tratou-se de iniciativa inspirada em atuação similar adotada pelo Provedor de Justiça Europeu, junto do Parlamento Europeu. O Código visava a compilação em linguagem clara, concisa e acessível dos princípios da boa administração que devia guiar a conduta dos servidores do Estado, tornando aqueles, ao mesmo tempo, mais acessíveis para os cidadãos. Esta iniciativa acabou por ser enquadrada nos trabalhos de revisão do Código de Procedimento Administrativo (CPA), presentemente em vigor e que incorpora, no capítulo dedicado aos princípios que disciplinam a atividade administrativa, o princípio da boa administração, o princípio da administração aberta e até princípios aplicáveis à administração eletrónica.

Ao longo dos últimos anos têm sido frequentemente submetidas à apreciação do Provedor de Justiça diversas queixas a propósito do

**Provedor de Justiça:  
Código de Buena  
Conducta**

<sup>29</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2011, p. 70.

<sup>30</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, 2007, pp. 805 e 806.

<sup>31</sup> Vid. *Relatório à Assembleia da República*, op cit., pp. 116 e 117.

**Derecho a la salud y acceso a la información: la información de las compañías de seguros**

acesso a dados de saúde. Em uma primeira fase, a generalidade das queixas reportava dificuldades de acesso a informação de saúde por parte das companhias de seguros ou familiares de titulares de dados já falecidos, com o objetivo de cumprir as condições exigidas pelas seguradoras para pagamento dos respetivos prémios. Mais recentemente, surgiram queixas relativas a decisões de unidades de saúde, quer públicas quer privadas, que condicionam à intermediação médica o acesso à informação de saúde, quando solicitada pelo próprio requerente. Está em causa a questão material do conflito entre a confidencialidade de «dados sensíveis» protegidos por lei, que apenas ao próprio pertencem, e o princípio da transparência aberta alegadamente aplicável à informação de saúde dos doentes, quando detida por entidades públicas. Do ponto de vista das competências do PJ é considerada preocupante a dualidade de regimes legais que enquadram o direito de acesso a informação de saúde, diferindo consoante se trate do acesso a dados detidos por entidades privadas ou do acesso a «documentos administrativos», na posse de serviços ou unidades de saúde integradas no Serviço Nacional de Saúde (II.14, § 2.2). Naturalmente que a especial natureza dos dados reconhecida por ambos os regimes legais, admite em teoria uma aproximação das regras aplicáveis, com reserva da intimidade da vida privada, sem que na prática, tenha permitido, até à presente data, ultrapassar a dicotomia verificada e respetivas consequências paradoxais. A tendência dualista, confirmada pelo sentido divergente das posições finais adotadas relativamente a pedidos de acesso a informação pelas duas entidades que protagonizam o conflito positivo de competências, CNPD e CADA, tende a agravar a situação legal opaca, com prejuízo para cidadãos e entidades prestadoras, públicas e privadas. Com vista à clarificação da matéria solicitou o PJ a intervenção do Parlamento, contando com a adesão do Ministro da Saúde à preocupação que o move, qual seja a existência de dois níveis de proteção de dados e prejudicial opacidade legal.

#### 4. JUECES Y TRIBUNALES

**Competencia del Proveedor de Justicia ante los Tribunales**

Sobre os processos em curso em tribunal, a intervenção do PJ está limitada aos aspetos administrativos e eventuais atrasos, o que se tem processado em franca colaboração com os conselhos superiores intervinientes. Ao longo da sua história, existe registo pontual de intervenções a respeito do segredo de justiça. Em 1979, foi obtida junto do Conselho de Imprensa uma deliberação dirigida ao Sindicato dos Jornalistas na qual é recomendada a preservação do respeito pelo bom nome dos cidadãos, evitando-se, em consequência, notícias sobre arguidos que não tenham sido condenados. Já em 2000, no que se tratou de uma atuação isolada, procurou o PJ, em consequência de uma queixa recebida, investigar uma alegada situação de violação de segredo de justiça por parte de um dirigente de órgão de polícia criminal, tendo concluído pela censurabilidade da atuação da responsável visada e recomendado ao Diretor-Geral desta força policial que adotasse

as medidas disciplinares que se revelassem adequadas, bem assim as medidas de caráter genérico consideradas úteis e necessárias à prevenção deste tipo de situações, em particular, prejudiciais ao bom nome e reputação de aguidos<sup>32</sup>.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

Do âmbito de atuação do PJ estão excluídas as relações entre particulares, salvaguardadas aquelas que impliquem uma especial relação de domínio no âmbito da proteção dos direitos, liberdades e garantias. Para além da definição dogmática do que seja «especial relação de domínio», é possível estabelecer um paralelismo com o movimento verificado na interpretação do que seja o âmbito subjetivo das entidades sujeitas aos princípios gerais de direito administrativo, por coerência também sujeitas à atuação do PJ, as quais são fundamentalmente identificáveis em função da natureza da atividade exercida e fins prosseguidos. Em relação à recusa de acesso a todos os elementos constitutivos de um concurso público lançado por uma entidade empresarial que se exclua do dever de conceder livre acesso, dada a sua natureza alegadamente «privada», pronunciou-se o PJ em sentido oposto, defendendo que a PARQUE EXPO 98, embora sendo «uma entidade sui generis no seio da Administração Pública, possuindo substrato empresarial mas não sendo uma empresa pública (pelo menos em sentido jurídico), e, embora revestindo forma societária», não se encontra subtraída à disciplina jurídica estabelecida pelo CPA, devendo facultar acesso livre e irrestrito à documentação solicitada.

A defesa dos consumidores e do acesso à informação que lhes é devida em prol de uma escolha informada e consciente motivou uma sugestão de alteração legislativa que consagrasse um regime que vincule a realização de concursos por sistema de audiotexto ao dever de garantir o acesso dos potenciais participantes às regras que a ele presidem, não sendo suficiente, como era prática corrente, uma menção na mensagem publicitária alusiva ao concurso da disponibilidade do respetivo regulamento<sup>33</sup>.

## 6. GRUPOS VULNERABLES

O PJ vem dedicando particular atenção a três grupos de peticionantes, crianças, cidadãos idosos e portadores de deficiência, em função da sua vulnerabilidade e necessidade de conhecimentos especializados para intervenção e cabal defesa dos seus direitos. Para além de assegurar linhas telefónicas de atendimento especializado, a sua atuação tem sido norteadada pelo fito de capacitação e sensibilização para os Direitos Humanos, porquanto considerados instrumentos indispensáveis ao exercício de uma cidadania participativa destes grupos.

**Proveedor de Justiça y relaciones entre particulares**

**Defensa de los derechos del consumidor, información debida a los consumidores**

**Líneas telefónicas de atención especializada, ciudadanía participativa de los grupos vulnerables**

<sup>32</sup> Vid. Relatório à Assembleia da República, 2000, pp. 417-423.

<sup>33</sup> Vid. Relatório à Assembleia da República, 2000, pp. 480-482.



**Acceso a la información de la niñez y adolescencia. Protocolo establecido con el Ministerio de Educación y Ciencia**

Realce-se, dirigido às crianças, o Protocolo estabelecido com o Ministério da Educação e Ciência que tem levado o próprio PJ às escolas, em ações de formação sobre os direitos das crianças e jovens e garantias ao seu dispor, entre as quais o recurso ao PJ. Com interesse, embora ainda se encontre em fase de ponderação, refira-se uma iniciativa que prevê o reforço dos poderes de participação das crianças e jovens, procurando incentivar a operacionalização da criação de canais de consulta, a nível local, regional ou nacional. Em particular está a ser estudada a oportunidade de criação de um painel de crianças e jovens que sirva como órgão de consulta facultativa do Provedor de Justiça, sempre que se coloquem questões que lhe digam respeito.

**Documentos públicos en Braille**

No domínio da acessibilidade, é de notar a disponibilização do Estatuto do Provedor de Justiça em Braille, tendo sido disponibilizados os exemplares produzidos às associações de defesa dos interesses das pessoas com deficiência potencialmente interessadas.

**Derechos de las personas privadas de la libertad**

O acompanhamento dos reclusos e, em geral, das pessoas privadas de liberdade, norteou desde cedo o trabalho do PJ, em particular no âmbito das visitas realizadas a todos os estabelecimentos prisionais em 1996, 1998, 2002 e 2013. Durante as visitas é aferido o cumprimento do direito à obtenção atempada de informação relacionada com direitos e deveres, bem como o das regras de acesso a meios de comunicação social, em especial, televisão, as quais, nos anos mais recentes, não têm constituído motivo frequente de queixas ou de censura.

## 13. PUERTO RICO \*

1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. PARLAMENTO. 4. GRUPOS VULNERABLES

### 1. INTRODUCCIÓN

Tal y como se hizo mención en el Capítulo II, la Constitución no recoge el derecho a la información pública. Este goza de rango constitucional por interpretación judicial, derivándolo, principalmente, del derecho de libertad de expresión. Tomando estos derechos como base, la Oficina del Procurador del Ciudadano (OPC), adscrita a la Rama Legislativa, tiene el deber de velar todos los derechos esbozados en la Constitución y vigilar la observación estricta de las leyes aprobadas. Conforme lo establecido en nuestra Ley orgánica, nuestra Oficina ha investigado varias situaciones recibidas a través de la ciudadanía. Como ejemplos generales podemos citar el abandono de la responsabilidad gubernamental en la reglamentación de algunas profesiones. Esta responsabilidad ha sido traspasada a juntas representativas que, por falta de interés o compromiso, han fallado en brindar los servicios que se le han delegado. La OPC ha tenido que intervenir en defensa de los ciudadanos que por dicha negligencia se han visto afectados en la práctica de la profesión estudiada, particularmente en la entrada a dicha práctica.

La OPC ha defendido el derecho económico de los ciudadanos mediante la fiscalización de las corporaciones públicas de servicios básicos esenciales de la provisión de agua y energía eléctrica. Para con esta última, la OPC tuvo que solicitar la intervención de las cortes ante la negatoria de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) en proveer la información necesaria para corroborar el buen uso de la fórmula de facturación. Por el alto conocimiento experto requerido para realizar semejante tarea, la OPC solicitó que la AEE costeara los gastos de una compañía externa utilizando una provisión de la ley orgánica de la OPC, lo cual la AEE se negó a acatar. Lamentablemente, el tribunal concluyó que la petición de la OPC excedía su marco jurisdiccional

**Competencia y funciones de la Oficina del Procurador del Ciudadano**

**Fiscalización de las corporaciones públicas de servicios básicos**

---

\* *Abreviaturas:* AEE = Autoridad de Energía Eléctrica; DACO = Departamento de Asuntos del Consumidor; DTOP = Departamento de Obras Públicas; OPC = Oficina de la Procuradora del Ciudadano.

bajo la ley y desestimó la solicitud<sup>1</sup>. Años más tarde, la AEE admite los resultados preliminares de nuestra investigación, que justificarían el estudio solicitado por OPC, y es encontrada, ante su insolvencia, que la administración no es llevada a cabo correctamente incluyendo la introducción de gastos improcedentes en la fórmula de computación de la factura de energía eléctrica a sus abonados.

**Intervención ante el cobro de licencias vehiculares a automóviles**

En otro caso de fallido reconocimiento de advertencia gubernamental a las recomendaciones de OPC, el Departamento de Obras Públicas (DTOP), inició el cobro de licencias vehiculares a automóviles con un valor mayor a los US \$40,000 fundamentado en una opinión del Secretario de Justicia. Este último se basaba en la aprobación de una ley, la cual a su vez estaba sujeta a la aprobación del presupuesto según sugerido, lo cual no sucedió. En miras a restaurar el derecho de los dueños de los vehículos con las características descritas, la OPC solicitó, ante el DTOP y el Secretario de Justicia, la justificación y fundamento de tal cobro<sup>2</sup>. La solicitud fue elevada al foro judicial ante la denegatoria de ambas entidades. Años más tarde, el gobierno de PR tuvo que pagar millones de dólares por encima de lo recaudado a los ciudadanos afectados por el cobro indebido de dicho arbitrio, a pesar de las advertencias de la OPC en los inicios de la controversia.

**Querrela ante la falta de intérpretes en las salas de vistas administrativas**

En términos de acceso a información gubernamental, presentamos ante el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), una querrela ante la falta de intérpretes en sus salas de vistas administrativas. Los ciudadanos angloparlantes se quejaban de tener una desventaja sobre los comercios a los que sometían querrelas, pues el DACO no contaba con intérpretes para llevar a cabo el procedimiento entendible para ellos<sup>3</sup>. Esto a pesar de la oficialidad de ambos idiomas, inglés y español en PR. Ante la intervención de la OPC, el DACO cambia su política institucional, incompatible con el derecho vigente y su misión de proteger a todos los consumidores, y enmienda los reglamentos que compellan a los reclamantes a contratar sus propios intérpretes y traductores.

**Recomendaciones sobre proyectos de ley**

Otro de los deberes de la OPC como ente de la rama parlamentaria es apoyar a la Asamblea Legislativa en su deber de evaluar los proyectos de ley a ser promulgados. En este caso, la OPC ha comparecido ante varias comisiones con el fin de brindar nuestras recomendaciones sobre los proyectos de ley y la presentación de las investigaciones realizadas y relacionadas a los temas discutidos, incluyendo los casos aludidos anteriormente. Las contribuciones relevantes al tema discutido en esta edición estriban fundamentalmente en la defensa de una apertura y transparencia de los entes gubernamentales. Particularmente, hablamos del creciente cierre de acceso a entidades fiscalizadoras como la OPC mediante la legislación o reglamentación clasificatoria de confidencialidad de cierta información. Ello, en contra de la cultura que se quiere crear sobre la excepcionalidad de la información gubernamental oculta. Aun así, nuestra mayor responsabilidad cae en la fiscalización de los entes gubernamentales llamados a ofrecer

<sup>1</sup> Caso Núm. IE 02-0304-810.

<sup>2</sup> Caso Núm. DL-06-0009-170.

<sup>3</sup> Caso Núm. SJU-08-03461.

los servicios descritos en el Capítulo II, en miras a que se adhieran estrictamente a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La creciente promulgación de excepciones al acceso de la información pública mediante la categorización de confidencialidad de la misma cobra impulso ante la constante denegatoria de las agencias públicas a las peticiones ciudadanas y su exitoso desaliento a que lleven tal reclamo a las cortes de justicia. A ello se le suma la aprobación de las cortes a que muchas de estas solicitudes sean consideradas confidenciales. En el ejemplo más concreto de la experiencia de la OPC, el Departamento de la Familia siempre niega el acceso a nuestros funcionarios a los expedientes de menores bajo su cuidado o investigación, fundamentándose en confidencialidad. Aunque es cierto que la ley de protección de menores no autoriza expresamente a la OPC a ver dichos expedientes, los propósitos por la cual dicha legislación fue promulgada no se laceran si se permite nuestro examen. Es decir, la identidad del menor ya no se presenta confidencial ante nuestros funcionarios pues la misma usualmente es revelada por los querellantes, quienes resultan ser familiares. De la misma manera, como funcionarios, a los investigadores de la OPC se le es atribuible las reglas de mantener la confidencialidad de estos menores para con terceros no involucrados así como las leyes y reglamentación aplicable a su conducta y responsabilidades. Y por último, le es conveniente a la Administración aspirante a un gobierno limpio, en aras de promover la transparencia, abrir el acceso a un ente fiscalizador como la OPC, salvaguardando el bienestar de esos menores y la confidencialidad de su expediente. En un caso muy cubierto por la prensa en la que el Departamento de la Familia negó el acceso a los expedientes desde el inicio a la OPC, se descubrió lo que inicialmente y basados en la experiencia y la información brindada por varias fuentes la OPC sospechaba ocurría con dicho caso. El manejo inadecuado y en contra de los reglamentos, los protocolos y las políticas públicas establecidas provocaron daños a un menor donde fue arrebatado a su madre para la entrega para adopción a un influente funcionario<sup>4</sup>. La intervención concluyó con la destitución de varios funcionarios que actuaron contra derecho y la laceración de la confianza ciudadana al Departamento y por consiguiente al gobierno en el manejo de estas situaciones. Resultado salvable de haberse permitido el acceso y la investigación exhaustiva de la OPC en el asunto, pues las violaciones más graves fueron cometidas luego de la intervención inicial de la Oficina.

Otro problema que afecta a la ciudadanía mediante la denegación sistémica de información pública es aquella referente a los permisos necesarios para la construcción de obras y proyectos. Reiteradamente las entidades gubernamentales rechazan los pedidos ciudadanos sobre proyectos a construirse en miras a impedir el examen minucio-

**Excepciones al acceso de la información pública mediante la categorización de confidencialidad**

**Denegación sistémica de los expedientes de permisos necesarios para la construcción de obras y proyectos**

<sup>4</sup> Caso Núm. IE 04-0249-100.

so de los fundamentos tras sus decisiones. La legislación aprobada exige una serie de documentos para los propulsores de proyectos de construcción que deben ser aprobados por las entidades públicas. En ocasiones, por motivaciones ocultas, sean políticas, económicas o de influencia, las agencias dificultan el proceso de obtención necesaria de información, ya sea por que denota una clara desviación a los parámetros establecidos en la ley, y así se facilita la obtención de los permisos o evitar las medidas profilácticas que esos empresarios deben realizar en miras a ser aprobada la misma, lo que a su vez significa abaratar costos de producción. La información se detiene por parte de las agencias en clara protección de los intereses mencionados. En muchas ocasiones la OPC se ha visto forzada a intervenir en el reclamo ciudadano basado en la violación a su derecho constitucional de acceso a información pública<sup>5</sup>. Al no poder la OPC representarlos en una acción civil ante las cortes, la OPC usualmente se une mediante el recurso de «*amicus curiae*» o amigo de la Corte, presentando así su opinión y hallazgos sobre la controversia planteada.

**Portales  
gubernamentales  
en Internet**

En cuanto a la publicidad activa, ya mencionamos en el Capítulo II que el derecho a la información pública en Puerto Rico es solicitado y exigible mediante el auxilio de los tribunales de justicia. A pesar de que se puede encontrar mucha información en los portales gubernamentales de Internet, la información se ofrece de manera voluntaria y no por una cultura de transparencia gubernamental o la exigencia de su publicación. Mencionábamos en el Capítulo II la excepcionalidad de la LPAU y LFAR sobre reglamentación gubernamental y como la PPN adscrita a la OPC exige la publicación de las intenciones reglamentarias de las agencias para poder hacer una colaboración efectiva de tales reglamentos, en miras a que no afecte adversamente la industria a la que reglamenta. Claro está, si ello no tiene que ver con planteamientos de seguridad, ambiente o salud de la ciudadanía o en la oportunidad de alguna emergencia nacional declarada por el Gobernador. Son muchas las reglamentaciones que han pasado por el examen de la PPN que se asegura no afecte a las empresas de pequeños negocios. Ello se hace ante la posibilidad de reglamentación dañina a la industria no reconocible por los funcionarios redactores de reglamentos por su falta de perspectiva empresarial.

### 3. PARLAMENTO

**Relación de  
colaboración entre  
la OPC y el  
Parlamento**

La relación de la OPC con el Parlamento, siendo la primera una entidad de la segunda, es de colaboración. La OPC ayuda a este en la consecución de sus propósitos. El Parlamento solicita y recibe de la OPC la información recopilada, ya sea por la intervención iniciada por la Oficina o por la solicitud hecha por el propio Parlamento. Como mencionáramos, también el Parlamento solicita la asistencia de la OPC en la evaluación de proyectos de legislación que incluye

<sup>5</sup> Caso Núm. en el Tribunal Supremo CC-08-548, Caso Núm. en el Tribunal Apelativo KLAN 2008-0171, Caso Núm. en el Tribunal de Primera Instancia KJV 2007-1588.

los temas aquí discutidos. Sin embargo, la OPC no tendría jurisdicción de investigar al Parlamento, o alguna entidad de dicha rama como lo sería la Oficina del Contralor, la Comisión de Derechos Civiles o la Oficina de Servicios Legislativos.

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

La Ley 134/1977 que crea la OPC, en su artículo 22, penaliza a cualquier persona que abra cualquier correspondencia dirigida al Ombudsman, si el remitente está siendo custodiado por alguna institución gubernamental. De dicha manera, si el recluso quiere realizar una denuncia que afecte la institución que lo custodia puede hacerlo sin que se le violente su derecho. Habiendo la OPC entrado a intervenir basado en una queja de esta naturaleza a la DCR, se orientó al personal sobre las consecuencias penales de esta violación y se aprovechó la oportunidad para hacer un inventario de las facilidades correccionales en Puerto Rico<sup>6</sup>. El resultado fue muy positivo para esta población que ahora ve con mejor ojos las acciones de la OPC y se siente más cómoda en la denuncia de las violaciones a las normas y reglamentos correccionales sobre sus derechos. Por parte de la DCR, ha habido una mayor apertura para con la OPC y los resultados de los requerimientos y solicitudes a esta entidad han generado resultados muy satisfactorios últimamente. La demanda de los servicios de la OPC sirvió en su momento para la posible creación de un procurador especializado de la OPC en el área correccional. Dicha idea no se ha materializado todavía.

**Centros de detención  
e internamiento del  
sistema penitenciario**

---

<sup>6</sup> Caso Núm. CEN-14-00023.



## 14. URUGUAY\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) fue creada por la Ley 18.4461, de 24 de diciembre de 2008, en cumplimiento de las directrices de los Principios de París, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como a los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

**Procedimiento de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo**

#### 1.2. Instituciones

Es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional. La INDDHH es un mecanismo complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y a verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos. La INDDHH comenzó a funcionar el 22 de junio de 2012, cuando los 5 miembros elegidos por la Asamblea General para integrar el Consejo Directivo asumieron funciones. Los mismos fueron elegidos el 8 de mayo de 2012, de acuerdo a los procedimientos dispuestos por la Ley.

**Características como órgano estatal autónomo para la defensa, promoción y protección de los derechos humanos**

La INDDHH a su vez está obligada a modo de rendición de cuentas a presentar un informe anual de su actuación ante la Asamblea General, así como a sesionar al menos una vez al año en régimen

**Competencias y obligaciones de rendición de cuentas de la INDDHH**

\* *Abreviaturas:* INDDHH = Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay; LSCA = Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.



de Asamblea Nacional de Derechos Humanos. El artículo 71 prevé la más amplia difusión nacional del Informe Anual, sin perjuicio de lo cual el Consejo Directivo podrá publicar y difundir informes especiales, comunicados, propuestas, recomendaciones, opiniones que emita la INDDHH.

**Temas relacionados con el acceso a la información**

En la primera Asamblea Nacional de Derechos Humanos, uno de los grupos temáticos refirió a «Libertad de expresión y comunicación democrática» del que surgió una propuesta de agenda de trabajo. En la segunda Asamblea Nacional, uno de los grupos de trabajo refirió al «Seguimiento del proceso hacia una comunicación plural e inclusiva: asignación de frecuencias y «ley de medios».

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

**Publicidad de las resoluciones de la INDDHH**

En relación a la publicidad de sus resoluciones, el artículo 23 de la Ley establece que si el organismo o entidad involucrada en la denuncia tramitada se niega a colaborar con la INDDHH, «el Consejo Directivo de la INDDHH podrá dar la más amplia publicidad al hecho con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud. El incumplimiento será incluido en el Informe Anual o Especial, independientemente de que la INDDHH prosiga investigando la denuncia por las vías que considere adecuadas». Y el artículo 28 establece que en el caso de incumplimiento total o parcial de su implementación en los plazos establecidos, «la INDDHH dará la más amplia difusión pública al texto de las recomendaciones efectuadas y sus antecedentes o, en su caso, a las obligaciones que las autoridades habían asumido, todo con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud y sin perjuicio de su inclusión en el Informe Anual o, en su caso, en el Informe Especial que resuelva presentar».

El artículo 4, literal J, de la Ley establece que la INDDHH tiene la competencia de conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio. Asimismo, los artículos 11 y siguientes, establecen el procedimiento de denuncias. En el año 2014 se formuló una denuncia de presunta vulneración del derecho al acceso a la información pública que se resolvió posteriormente judicialmente y en el año 2013 se presentaron 3 denuncias.

### 2.2. Acceso a la información

**Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal**

En el ámbito del acceso a la información, INDDHH emitió algunas opiniones. Así ante la comunicación enviada por la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda de la Cámara de Representantes relativa a la propuesta de modificación de los artículos 9 y 21 de la Ley 18.831 a través de proyecto de ley por el que se aprueba la Ren-

dición de Cuentas y Balance Presupuestal ejercicio 2012 remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento. La INDDHH indicó que de aprobarse tales modificaciones se produciría un «notorio retroceso» respecto al derecho al acceso a la información pública, en contra del principio de no regresividad. El proyecto proponía que el organismo competente pudiera decidir si la información es reservada en el momento en que la persona interesada la pide. Consideró además que la redacción del propuesto artículo 9 ampliaba notoriamente las potestades discrecionales del organismo requerido para negarse a brindar información y enfatizó que la información relativa a derechos humanos, en base al artículo 12 de la Ley 18.831 no puede ser sometida a ningún tipo de restricción. La INDDHH emitió esta opinión en uso de las competencias y facultades que le asignan los artículos 1 y 4 (literales C, H, I) de su ley de creación. La propuesta en la redacción originariamente presentada por el Ejecutivo no prosperó.

En relación a una denuncia recibida por la Coalición por la Comunicación Democrática sobre el proceso para la transición de la televisión analógica a la televisión digital, la INDDHH se pronunció recomendando la profundización de «espacios de diálogo y negociación transparentes en inclusivos», así como «la garantía absoluta del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el proceso en marcha». La INDDHH en su pronunciamiento da cuenta de la relevancia del proceso —en ese entonces en marcha— de asignación de frecuencias de TV Digital y de adecuación del marco jurídico en materia de servicios de comunicación audiovisual. Instó a la profundización del mismo, en un marco de amplia participación de toda la sociedad y especialmente de los actores directamente involucrados en la temática. A estos efectos, recomendó que desde el Estado y la sociedad civil se ampliaran los espacios de diálogo y negociación transparentes e inclusivos para continuar optimizando los resultados.

La Ley 19.307 aprobada el 29 de diciembre de 2014 sobre servicios de comunicación audiovisual, en su capítulo IV, bajo el acápite Defensoría del Pueblo —artículos 85 a 87— le atribuyó a la INDDHH el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos por la Ley. Entre los nuevos cometidos conferidos a la INDDHH por la Ley se encuentran el defender y promover los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual, en particular su derecho a difundir, buscar y recibir ideas e informaciones; el velar por la universalización y calidad de los servicios, recibir y tramitar denuncias sobre el eventual apartamiento de los servicios de comunicación audiovisual respecto a las disposiciones que reconocen y garantizan derechos. Entre las facultades que le otorga, figuran la de designar un Relator Especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual; ejercer la representación de los intereses colectivos y difusos ante cualquier órgano jurisdiccional o administrativo nacional o internacional; realizar audiencias públicas; coordinar con los demás organismos competentes la formulación y evaluación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación.

**Asignación de frecuencias de TV Digital y adecuación del marco jurídico en materia de servicios de comunicación audiovisual**

**Competencias de la INDDHH establecidas en la Ley de servicios de comunicación audiovisual**

### 3. PARLAMENTO

#### Proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual

En ocasión del debate parlamentario sobre el proyecto de ley que finalmente resultó en la aprobación de la Ley 19.307, la INDDHH presentó dos opiniones por escrito y fue convocada por las referidas Comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores que trataban el proyecto.

La INDDHH expresó que compartía la iniciativa legislativa de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que traza una política pública, inclusiva y democrática en materia de libertad de expresión y acceso a la información. Ante la iniciativa del proyecto de ley a estudio, consideró que hasta la actualidad el tema en Uruguay estaba regulado por el Decreto Ley N° 14.670 y su decreto reglamentario 734/978, y una serie de normas dispersas que se fueron dictando en el transcurso de los años. Normas que integran un ciclo de reformas en la materia, que van –y solo se hizo mención a algunas– desde la ley de radiodifusión comunitaria, la despenalización de delitos de comunicación, la ley de acceso a la información, los decretos para la asignación de información digital, etc.

El informe por escrito presentado se elaboró desde la perspectiva de la libertad de expresión y acceso a la información en el marco de la mayor garantía de protección de los derechos humanos, así como de la necesaria armonía de la propuesta legislativa a estudio con el marco legal nacional y los estándares internacionales en la materia.

#### Opinión de la INDDHH ante la potestad del Estado de regular la actividad de radiodifusión

La INDDHH se pronunció resaltando que se reconoce que los Estados tienen la potestad de regular la actividad de radiodifusión. En cuanto esa potestad abarca múltiples aspectos y estos aspectos pueden significar limitaciones a la libertad de expresión<sup>1</sup>, la regulación al respecto debe cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: «estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer solo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan»<sup>2</sup>. En tal sentido la regulación debe asegurar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y establecer solo limitaciones que sean compatibles con «las exigencias justas de una sociedad democrática»<sup>3</sup>. El informe refirió al *test tripartito* desarrollado por la jurisprudencia del sistema interamericano para legitimar o no las limitaciones a la libertad de expresión, lo que implica el cumplimiento de condiciones que las hagan compatibles con las disposiciones de la Convención Americana sobre Dere-

<sup>1</sup> La libertad de expresión no es un derecho absoluto, el artículo 13 de la Convención Americana dispone en sus incisos 2, 4 y 5, que puede estar sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones que dichas limitaciones deben cumplir para ser legítimas.

<sup>2</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, OEA/Ser.L/V/II, diciembre de 2009, párr. 9-10.

<sup>3</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 2008. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, pp. 135-136.

chos Humanos. La carga de la prueba sobre el cumplimiento de dichas condiciones corresponde a la autoridad que las impone. Las tres condiciones deben ser cumplidas simultáneamente para que las limitaciones impuestas sean legítimas<sup>4</sup>.

Atendiendo al *test* referido cualquier limitación que puede implicar restricción a la libertad de expresión, debe estar redactada en los términos más claros y precisos posibles. Por tanto, se deben evitar cláusulas abiertas, términos vagos, imprecisos, ambiguos, que puedan después dar lugar a la arbitrariedad en su interpretación e impliquen inseguridad jurídica para quienes difunden y para quienes reciben información.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos define el «orden público» como «las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios»<sup>5</sup>. Así, cualquier afectación del orden público debe invocar causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble, el adjetivo «necesarias» no equivale a «útil», «razonable» u «oportuna»<sup>6</sup>; sino imperiosa. El Estado, en su caso, debe probar que no pudo utilizar limitación menos lesiva al derecho a la libertad de expresión. A su vez manifestó que la Relatoría Especial de la CIDH ha expresado que la regulación de la radiodifusión debe asegurar previsibilidad y seguridad jurídica. Asimismo se debe garantizar la pluralidad, diversidad, acceso en condiciones de igualdad en los procesos de asignación de frecuencias. Uno de los requisitos de la libertad de expresión es que exista una pluralidad de información<sup>7</sup>. La INDDHH mostró preocupación por la excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, que van desde la designación de sus miembros, hasta la aplicación de sanciones, la remoción de miembros, etc. En tal sentido es imprescindible tener en consideración que, para garantizar un efectivo derecho a la libertad de expresión, la autoridad de aplicación y fiscalización debe ser independiente de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública de toda índole, tanto como del Estado. Y enfatizó la necesidad de que los órganos de contralor a crearse, quienes deben vigilar la observancia de la ley, ejecutar su cumplimiento, fiscalizar e imponer sanciones, tengan la más amplia independencia técnica y política. Es así que la INDDHH recomendó que la autoridad de aplicación y fiscalización sea plenamente autónoma del sector privado y del gubernamental. En tal sentido incentivó a que se busquen mecanismos de selección

**Límites a la libertad de expresión: el orden público y principio de proporcionalidad**

**Definición de «orden público» de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5*, párr. 68. Vid. desarrollo específico en COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 2008. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, pp. 135 y ss.

<sup>6</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5*, párr. 46. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Herrera Ulloa. Sentencia del 2 de julio de 2004*, Serie C N. 107, párr. 122.

<sup>7</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, diciembre de 2009, párr. 26 y 28.

para la integración de dicho órgano, que aseguren que las personas a ocupar los cargos tengan versación probada en la materia y respaldo de la ciudadanía, bajo un sistema que permita la postulación de candidatos y candidatas por la sociedad civil y asegura una elección transparente.

**Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisuales**

Sobre la creación del Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisuales, la INDDHH entendió que en la etapa de debate del proyecto se ordenaron más armoniosamente los cometidos a asignarle con las competencias propias de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, otorgadas por su Ley de creación. Se resaltó que era importante que se tuviera en cuenta que la INDDHH podría cumplir los cometidos establecidos en el proyecto de ley, siempre que esté dotada de los recursos necesarios que le permitan cumplir eficazmente el mandato conferido con autonomía no solo técnica, sino administrativa y financiera, como también para cumplir con la posibilidad de promoción y educación en derechos humanos para los medios y la audiencia. Asimismo apoyó la política de orientación y fomento de la educación para los medios. En su informe ante la Comisión del Senado en abril de 2014, la INDDHH consideró, ya en otro estadio de la formulación del proyecto, que se habían producido avances en la redacción del mismo, muchos de los cuales atendieron algunas de las opiniones vertidas por la Institución ante la respectiva Comisión en la Cámara de Diputados.

**Prohibición de censura previa, la independencia de los medios y la libertad editorial**

También resaltó las previsiones del proyecto que garantizan la prohibición de la censura previa, la independencia de los medios y la libertad editorial, así como otras importantes salvaguardas establecidas a lo largo del articulado. En tal sentido el proyecto a estudio estaba orientado en vocación de no censurar, y además, felizmente amortiguó algunas redacciones con expresiones que no significan limitantes sino orientaciones generales, guías de promoción y fomento de prácticas en la materia.

Como fue mencionado, la Ley 19.307 fue aprobada el 29 de diciembre de 2014 sobre servicios de comunicación audiovisual, en su capítulo IV, bajo el acápite Defensoría del Pueblo –artículos 85 a 87– le atribuyó a la INDDHH el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos por la Ley.

## 15. VENEZUELA\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. PARLAMENTO. 4. GRUPOS VULNERABLES. 5. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

La Defensoría del Pueblo (DdP) tiene como objetivos la promoción, defensa y vigilancia de los derechos, garantías e intereses de todas las personas en relación con los servicios administrativos prestados por el sector público (art. 4.2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo-LODdP)<sup>1</sup>, lo cual implica recibir la información, documentos, expedientes, entre otros, de manera oportuna y veraz de cada órgano e institución del Estado a fin de cotejar la actuación de estos con relación a la situación de los derechos humanos, entre otros aspectos, tal como lo establece el artículo 12 de la LODdP. El artículo también refiere que es deber de todo funcionario o funcionaria permitir el libre acceso a los funcionarios o funcionarias de la DdP a lugares y documentos para el cumplimiento de su misión. De lo contrario, se hará incurrir al funcionario, funcionaria o la persona encargada de suministrar la información pertinente, en las responsabilidades previstas en el Título IV de la LODdP, a saber: Responsabilidad por desobediencia (art. 72 LODdP), Responsabilidad disciplinaria por desobediencia (art. 73 LODdP) y Responsabilidad administrativa y contractual (art. 74 LODdP).

En tal sentido, todos los organismos y personas pertenecientes al Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, en sus ramas Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Militar y demás órganos del Poder

**Competencia de  
la Defensoría  
del Pueblo**

\* *Abreviaturas:* AN = Asamblea Nacional; CICPC = Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalística; CGR = Contraloría General de la República; CNE = Consejo Nacional Electoral; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; DdP = Defensoría del Pueblo; GMVV = Gran Misión Vivienda Venezuela; LODdP = Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; MP = Ministerio Público; SICRI = Sistema de Información Central de Riesgos; SUDEBAN = Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario; TSJ = Tribunal Supremo de Justicia; UBV = Universidad Bolivariana de Venezuela.

<sup>1</sup> Gaceta Oficial 37.995, 5 de agosto de 2004.

Ciudadano, «están obligados a permitir el acceso en forma preferente y urgente a la información y a la documentación contenida en informes, expedientes y documentos de cualquier índole, que le sea requerida por la Defensoría del Pueblo, así como al suministro de igual manera preferente y urgente de las copias que de los mismos sean solicitadas, sin que sea posible oponer reserva alguna (art. 67 LODdP).

**Defensoría del Pueblo y acceso a información reservada**

De igual forma, establece el artículo *in comento* que «cuando la Defensoría del Pueblo requiera información que por disposición legal deba mantenerse en reserva, tal información le será proporcionada sin dilaciones por el funcionario o la funcionaria que la posea, quedando la Defensoría del Pueblo obligada a mantener la misma reserva. No podrá, por consiguiente, difundirla o hacerla pública, sirviéndole únicamente como elemento para continuar la investigación que se esté desarrollando». Por su parte, la información solicitada por la DdP, deberá ser suministrada «por el funcionario o funcionaria o persona requerida, en un término no mayor a 15 días hábiles y sólo podrá extenderse si se justifica fehacientemente ante el Defensor o Defensora del Pueblo la necesidad de una prórroga, que en ningún caso podrá ser mayor del término antes mencionado» (art. 68 LODdP).

**Medidas de resguardo y confidencialidad de los archivos que reposan en la Defensoría del Pueblo**

Respecto al resguardo y confidencialidad de los archivos que reposan en la Institución defensorial, cabe destacar que los funcionarios o funcionarias y empleados o empleadas de la DdP, deberán «guardar secreto sobre los expedientes que conozcan en razón de sus funciones, salvo las excepciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Al tiempo que «se les prohíbe conservar para sí, tomar o publicar copias de papeles, documentos o expedientes del archivo físico o electrónico de los Despachos de la Defensoría» (art. 78 LODdP).

De igual forma, «el Archivo de la Defensoría del Pueblo es por naturaleza reservado para el servicio oficial, salvo para quienes demuestren un interés legítimo, personal y directo, en cuyo caso podrán acceder a sus documentos, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en el Reglamento Interno correspondiente» (art. 79 LODdP).

## 1.2. Instituciones

**Recomendaciones al Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: sistema de información en red**

La DdP, en cumplimiento con su mandato, ha elevado recomendaciones a los organismos del Estado venezolano, en diversas materias, a los fines de asegurar una mayor transparencia e información pública al alcance de toda la población. En tal sentido, en 2008 recomendó al Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, avanzar sobre un sistema de información en red, como instrumento fundamental para conocer y manejar estadísticas, registro de órganos del sistema, denuncias de violación o amenazas de derechos y registro de programas y proyectos. Al mismo tiempo, indicó la necesidad de «consolidar la implementación de un Observatorio Social que sirva, tanto para medir la gestión institucional del ente rector en materia de infancia y adolescencia, como para identificar los avances en las políticas públicas, planes y programas en esta materia».

En el ámbito de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ese mismo año exhortó al Ministerio con competencia a «actualizar los datos censales de las comunidades y pueblos indígenas en diversos estados y municipios del país».

También llamó la atención del Ministerio del Poder Popular para la Educación sobre la importancia de «configurar sistemas de medición cualitativos y cuantitativos oportunos y confiables, que puedan dar cuenta, a partir de un año base, de la situación educativa en todos sus niveles y modalidades (edad, sexo, ubicación geográfica por estado, municipios y parroquias, establecimientos escolares públicos y privados, nacionales, estatales, municipales, población indígena, afrodescendiente y con discapacidad, docentes en aula, contratados, interinos, entre otros, de vital importancia para un análisis más profundo de la realidad del sistema educativo nacional), ya que los registros disponibles, adolecen de información sustantiva que permita establecer análisis especializados en dicha materia».

Respecto al área ambiental, la DdP recomendó al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, «desarrollar e implementar mecanismos de control sistemáticos sobre todos los procesos involucrados en la gestión de residuos y desechos sólidos y sobre las operadoras del servicio. Asegurar entre otros mecanismos, la participación de las comunidades organizadas».

En 2009, en materia de salud, mencionó la necesidad de «concretar en el corto plazo, a través del fortalecimiento de las acciones adelantadas por el Instituto Nacional de Estadística, la operatividad del Registro Único de Denuncias de Violencia contra la Mujer en todos los órganos receptores de denuncias del país, con el fin de comenzar a erradicar los vacíos estadísticos existentes en la actualidad. Por su parte, también exhortó al órgano de competencia en el ámbito indígena, «garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el cumplimiento del derecho a la previa información y consulta de los proyectos o actividades que se realizarán o ejecutarán en tierras y hábitat indígenas».

En 2012, recomendó al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, «ofrecer información estadística sobre el avance en las obras de construcción, remodelación y ampliación de las viviendas enmarcadas en la GMVV, así como de los beneficiarios o las beneficiarias respecto a su condición sociodemográfica». Al Ministerio del Poder Popular para la Juventud, en 2013, señaló la importancia de «propiciar la creación de un sistema nacional de datos estadísticos demográficos que desagregue variables e indicadores sobre los y las jóvenes, que incluya información cuantitativa y cualitativa sobre el empleo, embarazo, entre otros datos necesarios para el desarrollo de políticas públicas destinadas a la población juvenil».

También, exhortó al Estado venezolano a «avanzar en la producción de estadísticas que permitan un diagnóstico preciso sobre la situación social y económica en que viven las comunidades afrodescendientes de nuestro país y en la erradicación de la difusión de modelos o estereotipos de carácter racial, que aún son visibles en los medios de comunicación social».

**Datos censales de las comunidades y pueblos indígenas**

**Implementar mecanismos de control sobre gestión de residuos y desechos sólidos**

**Datos estadísticos de violencia de género e información para consulta previa a pueblos indígenas**

**Indicadores sobre jóvenes y comunidades afrodescendientes**

**Estadísticas sobre situación de comunidades afrodescendientes**



Recientemente, en 2014, la DdP recomendó al Ministerio del Poder Popular para la Educación, «publicar en los distintos medios disponibles, los resultados de la Consulta Nacional sobre Calidad Educativa». Al mismo tiempo, señaló al Ministerio del Poder Popular para el Deporte, «impulsar la articulación eficaz y eficiente de los actores pertenecientes al Sistema Nacional de Deporte, Actividad Física y Educación Física en todo el territorio nacional» y «fortalecer el acceso a la información mediante informes de gestión detallados del Fondo Nacional del Deporte».

**Derecho a la vivienda: acceso a la información**

En dicho periodo, exhortó al Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat a «registrar el número de las viviendas que han presentado fallas en las infraestructuras de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) según tipo de constructoras: nacionales o internacionales», «registrar el número de viviendas adjudicadas por el Ministerio y el número de beneficiarios y beneficiarias de las mismas», así como «ofrecer información estadística sobre la construcción y remodelación de viviendas enmarcadas en la GMVV destinadas por la Misión Barrio Nuevo Tricolor».

**Generación, procesamiento y publicación de datos asociados al ambiente**

De igual forma, recomendó al recién creado Ministerio del Poder Popular de Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda, «incrementar los esfuerzos orientados a elaborar los libros oficiales de especies amenazadas de la República Bolivariana de Venezuela» y «mejorar la generación, procesamiento y publicación de datos asociados al ambiente».

**Manejo de expedientes: procedimientos de clasificación y archivo**

Al Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, le instó a «ofrecer herramientas para que las Entidades de Atención, Defensorías y Consejos de Protección mejoren lo relativo al manejo de expedientes rigiéndose por adecuados procedimientos para su clasificación y archivo» y «ofrecer herramientas para que las Entidades de Atención, Defensorías y Consejos de Protección mejoren lo relativo al registro estadístico de la población atendida. Ofrecer herramientas para que las Entidades de Atención, mejoren las condiciones de seguridad industrial y salidas de emergencia».

**Violencia de género: sistema de registro y acceso a la información**

Respecto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, recomendó al Ministerio Público (MP), «implementar un sistema de registro e información transparente y público, que permita hacer seguimiento a la atención que brindada a las mujeres víctimas de violencia que llegan a sus oficinas y otros órganos receptores de denuncia, para conocer no sólo lo concerniente a las que logran colocar la denuncia, sino aquellas que son derivadas a otras instancias o no logran acceder al sistema de recepción de denuncias. Esto brindará elementos para evaluar la accesibilidad a la justicia de las mujeres víctimas de violencia basada en género y diseñar estrategias que permitan superar las barreras existentes», además de «garantizar el cumplimiento de los procesos, procedimientos y lapsos pautados en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en cuanto a la recepción de denuncias, instrucción de expedientes e investigación de los casos».

**Políticas de seguridad ciudadana**

Respecto a las políticas de seguridad ciudadana implementadas por el Estado, la Institución encontró obstáculos para hacer un seguimiento adecuado, toda vez que los órganos competentes no cumplie-

ron con la obligación legal de suministrar la información requerida por este órgano. La falta de acceso a la información pública y/u opacidad dificulta la labor de vigilancia de la DdP y, en efecto, valorar los avances y desafíos sobre la situación de seguridad ciudadana en el país<sup>2</sup>.

### 1.3. Políticas

La Defensoría del Pueblo, a fin de promover la participación popular en el control de la gestión pública, llevó a cabo en 2013 el Programa «Haciendo Comunidad en el marco del Control Social y los Derechos Humanos»<sup>3</sup> junto a la Contraloría General de la República (CGR) en ocho estados del país (Falcón, Mérida, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy). Este programa constó de 32 horas académicas distribuidas en cuatro sábados continuos, en el cual participaron 419 egresados y egresadas del Diplomado en Derechos Humanos para el Poder Popular y la comunidad en general.

En 2014 la Escuela de Derechos Humanos de la DdP en el área de Derechos Humanos para el Poder Popular, dictó los cursos «Contraloría Social»<sup>4</sup> con la participación de 125 personas y «Derechos Humanos para la articulación con el Poder Popular y contraloría social» con la asistencia de 50 personas. Igualmente, en conjunto con la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) desarrolló el curso Poder Popular y Contraloría social, el cual contó con la participación de 71 personas.

**Participación popular en el control de la gestión pública**

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde 2001 hasta 2014, la DdP ha recibido un total de 17.096 denuncias, quejas y peticiones, sobre el derecho a representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario(a) público(a) y a obtener oportuna y adecuada respuesta. De este total, 14.038 se catalogaron como expedientes, resultando los hombres la población más afectada (9.817 casos), en su mayoría con edades comprendidas entre 25 a 64 años. De manera concreta, en 2001 la DdP señalaba que «para la progresiva concreción de la democracia participativa, es necesaria la existencia de una comunidad organizada e informada» así como «... un Estado (...) que permita el ejercicio de este derecho en los procesos de gestión pública»<sup>5</sup>. Durante dicho año, la Institución recibió 112 denuncias relacionadas con acceso a la información pública. Al respecto, la alcaldía del Municipio San Felipe del estado Ya-

**Derecho a representar y dirigir peticiones**

<sup>2</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2014*, Caracas, 2014, p. 402.

<sup>3</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2013*, Caracas, 2014, p. 19.

<sup>4</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2014*, Caracas, 2015, p. 26.

<sup>5</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2001*, Caracas, 2002, pp. 88-89.

**Vigilancia de la Defensoría del Pueblo de la obligación de la Administración pública de garantizar el derecho de acceso a la información**

**Límites: la problemática de los datos personales y el Sistema de Información Central de Riesgos**

racuy y el Consejo Nacional Electoral (CNE) resultaron ser los órganos más representativos. El primero negó información acerca de un proyecto urbanístico de la aduana; mientras que el segundo, omitió información clave en materia de elección sindical<sup>6</sup>.

En la labor de vigilancia de la Defensoría del Pueblo de la obligación de la Administración pública de garantizar el derecho a acceder a fuentes de información, así como de buscar, recibir, conocer y difundir información respecto a los asuntos de interés público, en 2002 recibió 98 denuncias vinculadas a la violación del derecho al acceso a la información de interés del peticionario o peticionaria, de las cuales entre los órganos mayormente señalados se encontraban los ministerios, las gobernaciones, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), el MP y las policías estatales. La mayoría de los casos correspondieron a: errores en datos e información personal, y/o a la solicitud denegada para su rectificación, peticiones de desincorporación de sus fichas de los archivos policiales, solicitudes de información acerca de procesos penales y administrativos y solicitudes de apoyo para acceder y anular expedientes en diversos organismos<sup>7</sup>.

En 2004, la Institución recibió peticiones de ciudadanos relacionadas con el Sistema de Información Central de Riesgos (SICRI)<sup>8</sup> al tratarse de un sistema discriminatorio que violaba el derecho de acceso a la información personal en registros públicos así como el derecho a sistemas públicos de calidad. En ese sentido, la DdP interpuso en la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) un recurso de nulidad parcial por inconstitucionalidad, alegando que «otorga la información a la entidad ajena a la relación crediticia del deudor, son el conocimiento, autorización ni consentimiento de éste». Para diciembre de 2005<sup>9</sup>, el TSJ admitió la acción ante el recurso expuesto por la DdP. En ese sentido, suspendió temporalmente la utilización de la información contenida en el SICRI<sup>10</sup>. Posteriormente, se consideró reformular los mecanismos mediante los cuales el SICRI iniciaría su funcionamiento<sup>11</sup>. Para ello, se tomaron en cuenta los pronunciamientos de la DdP, la Asamblea Nacional (AN)<sup>12</sup> y el

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>7</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA. *Informe Anual 2002*, Caracas, 2002, p. 73.

<sup>8</sup> Sistema de Información Central de Riesgo es una base de datos o registro de la actividad crediticia del sector Bancario Nacional bajo la responsabilidad de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela (SUDEBAN), el cual permite consultar la situación crediticia de los distintos usuarios y usuarias de las instituciones bancarias a los fines de precisar los niveles de riesgo.

Vid. [http://sudeban.gob.ve/?page\\_id=115](http://sudeban.gob.ve/?page_id=115).

<sup>9</sup> Para este año la Institución recibió 41 casos por violación del acceso a la información.

<sup>10</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2004...*, cit., pp. 662, 663 y 664.

<sup>11</sup> EL UNIVERSAL. *Sudeban emitirá resolución para normar uso del SICRI*. En: [http://www.eluniversal.com/2006/01/13/eco\\_art\\_13207A](http://www.eluniversal.com/2006/01/13/eco_art_13207A). Consultado el 14 de Mayo de 2015.

<sup>12</sup> VENEZUELA REAL. AN (Asamblea Nacional) exhorta a Sudeban a publicar resolución sobre el uso del SICRI. En: <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2008/08/13/an-exhorta-a-Sudeban-a-publicar-resolu.html>

TSJ<sup>13</sup>. En 2006, se recibieron 18 casos relacionados con la vulneración del acceso a la información<sup>14</sup>. En tal sentido, la Institución actuó de manera conjunta en la formulación de aportes para un análisis de las respectivas situaciones y su impacto sobre el derecho a la información pública, formulando recomendaciones.

Al respecto, es importante destacar que la DdP juega un papel importante en la ejecución de la protección de datos personales plasmado en la Constitución en el artículo 281, donde se menciona que «Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo: Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los ordinales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley».

Entre 2001 y 2014, la Institución recibió 394 denuncias, quejas y peticiones referidas al derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, abriendo 208 expedientes. La población que presentó un mayor número de denuncias, quejas y peticiones ante la DdP fue la masculina (222 quejas) con un rango de edades entre los 30 y 54 años. Las peticiones atendidas sobre el derecho a acceder a la información sobre su persona fueron 444 durante dicho periodo. Fueron abiertos, en tal sentido, 234 expedientes de personas con edades comprendidas entre 20 y 64 años en su gran mayoría.

### 3. PARLAMENTO

Desde 2001 la DdP ha desarrollado mecanismos de coordinación con la Asamblea Nacional (AN) que le han permitido hacer el seguimiento de los proyectos de leyes y debates parlamentarios, para tener incidencia en los procesos legislativos. En ese sentido, la DdP ha seguido el trabajo de la AN respecto al conjunto de leyes en proceso de formación pautado en los programas legislativos anuales de dicho órgano.

En 2004, la Institución realizó un análisis sobre los aspectos más resaltantes del Anteproyecto de Ley de Habeas Data, presentado por la Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología y Comunicación Social de la AN.

Por otra parte, la DdP como Institución a cargo de la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 281.1.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 15.13 de la LODdP, mediante oficio DP/DGSJ-G-06-001013 de 28 de septiembre de 2006, sometió a la consideración de la Subcomisión Permanente de Política Interior de la AN, observaciones y recomendaciones respecto al contenido del propuesto artículo 95 del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público, presentado por el entonces Fiscal General de la

**Límites y competencias de la Defensoría: el «habeas data»**

**Mecanismos de coordinación con la Asamblea Nacional**

**Comentarios al Anteproyecto de Ley de Habeas Data**

**Defensoría del Pueblo y acceso preferente a la información: observaciones al Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público**

<sup>13</sup> VENELOGÍA. *Sistema de Información Central de Riesgo (Sicri) es reactivado*. En: <http://www.venelogia.com/archivos/6090/>. Consultado el 14 de Mayo de 2015.

<sup>14</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2006...*, cit., p. 665.

República y aprobado en primera discusión el 18 de junio de 2002, el cual sería sometido a la plenaria del órgano legislativo nacional, para su segunda discusión.

El artículo 95 del Proyecto de Ley Orgánica propuesto establece la prohibición de ordenar la exhibición o inspección general del Archivo del Despacho del Fiscal General de la República o de las oficinas adscritas al Ministerio Público, y que podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro que corresponda al Archivo, y se ejecutará la providencia dictada, a menos que la Ley disponga la reserva de dicha documentación o así lo determine el Fiscal General de la República, mediante Resolución motivada.

Al respecto, se observó que los parámetros establecidos en la citada norma, a todas luces desconocen la disposición vigente prevista en el artículo 67 de la LODdP que faculta a esta Institución para que en ejercicio de la función constitucional y legal establecida en los artículos 280 y 281 de la CRBV, en concordancia con los artículos 4 y 7 de la LODdP a tener acceso en forma preferente y urgente a la información y a la documentación contenida en informes, expedientes y documentos de cualquier índole, que se encuentren en manos de cualquier órgano y funcionario o funcionaria perteneciente al Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, en sus ramas ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, militar y demás órganos del Poder Ciudadano.

En virtud de lo antes expuesto, y por estimarse que el contenido artículo 95 del proyecto de la Ley Orgánica propuesto lesiona de manera flagrante el derecho constitucional y legal que tiene la DdP de acceder a la información relacionada con la investigación de la presunta participación de funcionarios públicos en actos que pudiesen constituir violaciones a los derechos humanos, se sugirió la siguiente redacción:

Artículo 95. Prohibición. Sólo se exhibirá o inspeccionará de manera general el Archivo del Despacho del Fiscal General de la República o de las oficinas adscritas al Ministerio Público, mediante orden judicial, asimismo podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro que corresponda al Archivo, y se ejecutará la providencia dictada.

Cuando se trate de violaciones a los derechos humanos se permitirá a la Defensoría del Pueblo el acceso en forma preferente y urgente a la información y a la documentación contenida en informes, expedientes y documentos de cualquier índole, así como al suministro de igual manera preferente y urgente de las copias que de los mismos sean solicitadas, sin que sea posible oponer reserva alguna.

Cuando la Defensoría del Pueblo requiera información que por disposición legal deba mantenerse en reserva, tal información le será proporcionada sin dilaciones por el Despacho del Fiscal General de la República o por la oficina adscrita al Ministerio Público que corresponda, quedando la Defensoría del Pueblo obligada a mantener la misma reserva. No podrá, por consiguiente, difundirla o hacerla pública, sirviéndole únicamente como elemento para continuar la investigación que se esté desarrollando.

En 2011, la DdP presentó observaciones y recomendaciones ante la AN al Proyecto de Reforma de la Ley Contra la Corrupción. En dicho documento, se reconoció la iniciativa adoptada por la Asamblea Nacional de reformar las disposiciones normativas existentes para la lucha contra la corrupción, como una medida positiva para el debido resguardo del patrimonio público y para la plena vigencia de los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

En virtud de ello, se recomendó a la Comisión Permanente de Contraloría la inclusión del lenguaje de género en todo el texto del proyecto de reforma de la Ley Contra la Corrupción, toda vez que la visibilización de la mujer, mediante el uso no sexista del lenguaje, en la CRBV constituyó una de las principales conquistas del movimiento organizado de mujeres de nuestro país durante el proceso constituyente de 1999.

Por otra parte, se recomendó incluir en el proyecto la obligación de los funcionarios y funcionarias policiales de actualizar anualmente su declaración jurada de patrimonio, en términos similares a los aplicables a los funcionarios de dirección de la Administración pública, toda vez que no existen mecanismos suficientes que permitan mantener un seguimiento constante al desarrollo del patrimonio personal de los funcionarios o funcionarias policiales a nivel nacional, estatal y municipal.

**Observaciones y recomendaciones al Proyecto de Reforma de la Ley Contra la Corrupción**

#### 4. GRUPOS VULNERABLES

En 2004, la Institución reconoció el avance de la aprobación de la Ley Responsabilidad Social en Radio y Televisión, tras un amplio debate nacional. Dicha ley establece regulaciones de contenidos en los servicios públicos de radio y televisión. Asimismo, contiene normas orientadas a garantizar los derechos al desarrollo de la población infanto juvenil, específicamente en lo relacionado con el acceso a la información y educación adecuadas<sup>15</sup>.

**Ley Responsabilidad Social en Radio y Televisión**

En 2007, la DdP impulsó actividades de promoción de temas referidos a las personas con discapacidad, con el objetivo de promover su inclusión social, dirigidas fundamentalmente a funcionarios y funcionarias públicos. Asimismo, a fin de garantizar el derecho a la accesibilidad a los espacios públicos, tanto en lo que se refiere a infraestructura como al acceso a la información, se desarrollaron inspecciones a instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional<sup>16</sup>. Otro avance en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad dentro del ámbito social, en 2008, lo constituyó la Resolución por la cual se presenta el tratamiento especial que deben brindar las instituciones financieras a las personas discapacitadas<sup>17</sup>, publicada con

**Personas con discapacidad: accesibilidad a los espacios públicos, infraestructura y acceso a la información**

<sup>15</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2004*, Caracas, 2004, p. 163.

<sup>16</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2007*, Caracas, 2007, p. 259.

<sup>17</sup> Gaceta Oficial 39.002, 26 de agosto de 2008.

posterioridad a las observaciones y recomendaciones que formulara la Defensoría del Pueblo a las autoridades de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN). Durante un encuentro con dichas autoridades, surgió de igual modo la propuesta de estudiar la posibilidad de diseñar una página web institucional totalmente accesible a personas con discapacidad, para asegurar el acceso a la información de manera amable y efectiva<sup>18</sup>.

**Acceso a la información sobre la función policial**

En 2011, la Defensoría del Pueblo recomendó al Consejo General de Policía reconocer que las Normas sobre la Promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial tienen como finalidad impulsar el ejercicio del derecho a la participación del pueblo organizado en la formación, ejecución y control del desempeño policial. Asimismo, se planteó la necesidad de establecer mecanismos que le aseguren al pueblo organizado el acceso a la información sobre la función policial.

Para tal fin, la Defensoría sugirió incorporar un artículo que regule las relaciones entre los distintos cuerpos de policía y los Comités Ciudadanos de Control Policial, desarrollando entre otras cosas la obligación de los cuerpos policiales de brindar oportuna y adecuada respuesta a las peticiones presentadas por los Comités, la obligación de los cuerpos policiales de suministrar toda la información que sea necesaria para el desempeño de las atribuciones conferidas a éstos y la obligación de los cuerpos policiales de atender las convocatorias realizadas por los Comités para discutir y analizar asuntos de su competencia. Finalmente, sugirió consagrar mecanismos para, de ser necesario, poder brindar protección a los integrantes de los Comités Ciudadanos de Control Policial<sup>19</sup>.

**Acceso a la información de las personas con discapacidad auditiva**

Durante el mismo año, la DdP reconoció que el Estado viene desarrollando una política de democratización de la comunicación a partir de la aprobación de la Ley Responsabilidad Social en Radio y Televisión, a su vez valoró positivamente el ejercicio de la comunicación de los niños, niñas y adolescentes y el acceso a la información de las personas con discapacidad auditiva<sup>20</sup>.

## 5. FUENTES DE INTERNET

[http://sudeban.gob.ve/?page\\_id=115](http://sudeban.gob.ve/?page_id=115)  
[http://www.eluniversal.com/2006/01/13/eco\\_art\\_13207A](http://www.eluniversal.com/2006/01/13/eco_art_13207A)  
<http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2008/08/13/an-exhorta-a-Sudeban-a-publicar-resolu.html>  
<http://www.venelogia.com/archivos/6090/>

<sup>18</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2008*, Caracas, 2008, p. 51.

<sup>19</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2011*, Caracas, 2011, p. 272.

<sup>20</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA, *Informe Anual 2011*, Caracas, 2011, p. 320.

## 16. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DE ÁMBITO NO NACIONAL

### 16.1. ARGENTINA (PROVINCIALES Y MUNICIPALES)\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Funciones del Ombudsman. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Ámbitos. 2.2. Publicidad activa. 3. JUECES Y TRIBUNALES. 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS

#### 1. INTRODUCCIÓN

En Argentina no puede soslayarse cuál es el marco normativo que sirve de base al derecho de acceso a la información pública (DAIP). De ahí que se debe tener presente que no hay en el texto constitucional nacional un dispositivo que tutele específicamente y en forma genérica este derecho, dado que el constituyente de 1994 omitió involuntariamente su incorporación expresa. No obstante, sabido es que el reconocimiento del derecho de acceso a la información y la efectiva posibilidad de concretarlo, es un parámetro de suma importancia al momento de evaluar el grado de transparencia del que goza una sociedad. Es impensable hablar de transparencia de la Administración, de las funciones de los gobernantes y de sus actos, si como contrapartida no se garantiza el acceso al público para tomar conocimiento de los mismos<sup>1</sup>. En el ámbito nacional, Argentina tampoco posee una Ley de acceso a la información pública, únicamente cuenta con el Decreto 1172/2003<sup>2</sup> de Acceso a la Información Pública pero sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En este contexto, y teniendo especialmente en cuenta que Argentina es un país federal, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) son sumamente relevantes. Dentro de las más importantes se destacan: «Asociación de Derechos Civiles c/ EN-PAMI s/Amparo Ley 16.986»<sup>3</sup> y «CIPPEC c/ Estado Nacional - Min de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo Ley 16.986»<sup>4</sup>, dado que reafirman una vez más al DAIP como un derecho fundamental.

**Reconocimiento del derecho de acceso a la información pública**

**Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

\* *Abreviaturas:* ACIJ = Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; DAIP = Derecho de acceso a la información pública.

<sup>1</sup> BASTERRA M., *El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, pp. 31-33.

<sup>2</sup> Decreto 1172/2003, Boletín Oficial de 4 de diciembre de 2003.

<sup>3</sup> CSJN, *Asociación por los Derechos Civiles y otros slacció de amparo c/ Estado Nacional*, 2013.

<sup>4</sup> CSJN, *CIPPEC c/ Estado Nacional-Min de Desarrollo Social-dto. 1172/03 s/ amparo Ley 16.986*, 2014.



### División territorial de Argentina y ley aplicable

Argentina se divide territorialmente en 24 jurisdicciones, 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que es Autónoma y goza de un status similar al resto de las provincias. Hecha esta aclaración y sin que queden dudas sobre la obligatoriedad que tienen los Estados provinciales de respetar al menos el «techo ideológico» de la Constitución Nacional. En las provincias hay una habilitación desde la Constitución, en las cuales además se han sancionado leyes reglamentarias, dado que al no haber una Ley de acceso a la información pública nacional, la normativa provincial en muchos casos –con un buen estándar reglamentario– sirve como parámetro de aquélla. Hay básicamente tres grupos:

1. El primer grupo está constituido por aquellas provincias que sólo reconocen en su Carta política expresamente el derecho de acceso a la información pública, tal es el caso de La Rioja<sup>5</sup> (art. 31) y Santa Cruz<sup>6</sup> (art. 11).
2. El segundo está integrado por aquellas provincias que tienen previsión constitucional únicamente en forma implícita, pero que han sancionado sus leyes reglamentarias de acceso a la información estatal: Chaco (arts. 15 y 18, Ley 6431/09<sup>7</sup> y Ley 7330/14<sup>8</sup>), La Pampa (art. 9, Leyes 1612/09<sup>9</sup>, 1654/09<sup>10</sup> y Decreto 978/95<sup>11</sup>), Mendoza (art. 36, Ley 5961/92<sup>12</sup> y Ordenanza 7913/09<sup>13</sup>), Salta (arts. 23 y 25, Decretos 1574/02<sup>14</sup> y 3568/09<sup>15</sup>), Santiago del Estero (arts. 8 y 19, Ley 6715/05<sup>16</sup>), Neuquén (art. 19 y Ordenanza 5661/04<sup>17</sup>), San Juan (art. 27 y Ordenanza 7844/04<sup>18</sup>), Santa Fe (art. 11 y Decreto 692/2009<sup>19</sup>), San Luis (art. 21 y Decreto 218/05<sup>20</sup>) y Tucumán (art. 145 y Ley Responsabilidad Ambiental<sup>21</sup>).
3. Finalmente, el tercer grupo está conformado por aquellas provincias que tienen previsión constitucional expresa y ley reglamentaria; son: Buenos Aires (arts. 12, 26 y 28, Ley 12.475/00<sup>22</sup> y Decreto 2549/04<sup>23</sup>), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 12 y 46, Leyes 104/98<sup>24</sup> y 303/99<sup>25</sup>), Catamarca (art. 11 y Ley

<sup>5</sup> Constitución de la Rioja, art. 31.

<sup>6</sup> Constitución de Santa Cruz, art. 11.

<sup>7</sup> Ley 6431, Boletín Oficial de 27 de octubre de 2009.

<sup>8</sup> Ley 7330, Boletín Oficial de 7 de abril de 2014.

<sup>9</sup> Ley 1612, Boletín Oficial de 3 de febrero de 1995.

<sup>10</sup> Ley 1654, Boletín Oficial de 24 de noviembre de 1995.

<sup>11</sup> Decreto 978/95, Boletín Oficial de 6 de julio de 1995.

<sup>12</sup> Ley 5961, Boletín Oficial de 25 de febrero de 1993.

<sup>13</sup> Ordenanza 7913/09, Boletín Oficial de 3 de junio de 2009.

<sup>14</sup> Decreto 1574/02, Boletín Oficial de 10 de septiembre de 2002.

<sup>15</sup> Decreto 3568/09, Boletín Oficial de 13 de agosto de 2009.

<sup>16</sup> Ley 6715, Boletín Oficial de 10 de marzo de 2005, art. 1.

<sup>17</sup> Ordenanza 5661/04, Boletín Oficial de 2 de septiembre de 2004.

<sup>18</sup> Ordenanza 7844/04, Boletín Oficial de 11 de agosto de 2004.

<sup>19</sup> Decreto 692/09, Boletín Oficial de 13 de mayo de 2009.

<sup>20</sup> Decreto 218/05, Boletín Oficial de 15 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> Ley 8761, Boletín Oficial de 8 de marzo de 2015.

<sup>22</sup> Ley 12475, Boletín Oficial de 29 de agosto de 2000.

<sup>23</sup> Decreto 2549/04, Boletín Oficial de 21 de marzo de 2005.

<sup>24</sup> Ley 104, Boletín Oficial de 29 de diciembre de 1998.

<sup>25</sup> Ley 303, Boletín Oficial de 13 de enero de 2000.

5336/11<sup>26</sup>), Chubut (arts. 13 y 61, Leyes 3764/92<sup>27</sup>, 4801/92<sup>28</sup>, 156/02<sup>29</sup> y Ley 1 N511/14<sup>30</sup>), Córdoba (art. 15, Leyes 8803/99<sup>31</sup>, 8835/00<sup>32</sup> y 8836/00<sup>33</sup>), Corrientes (art. 21, Ley 5834/08<sup>34</sup> y Decreto 1245/12<sup>35</sup>), Formosa (art. 10, Leyes 1060/93<sup>36</sup>), Entre Ríos (art. 13, Decretos 1169/05<sup>37</sup> y 62/05<sup>38</sup>), Jujuy (arts. 12 y 31, Ley 4444/03<sup>39</sup>), Río Negro (art. 26, Ley 1829/84<sup>40</sup> y Decreto 1028/04<sup>41</sup>) y Tierra del Fuego (art. 46 y Ley 653/04<sup>42</sup>).

### 1.1. Funciones del Ombudsman

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo está previsto en la Constitución, en el artículo 137, y en la Ley 3<sup>43</sup> que regula su funcionamiento. Cabe destacar como una de sus misiones la «defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local, solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la investigación, aun aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos y requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada». De manera similar en la Provincia de Buenos Aires, por el artículo 55 de la Constitución de local, fue establecida la figura del Defensor del Pueblo, y la Ley 1383<sup>44</sup> establece como una de sus atribuciones, «solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil y conducente a los efectos de la investigación que está llevando adelante, aún aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos».

Igualmente, la Provincia de Córdoba instaura la figura del Ombudsman en el artículo 124 Constitucional, siendo regulada su ac-

**Normativa de desarrollo de las funciones de las Defensorías locales**

<sup>26</sup> Ley 5336, Boletín Oficial de 20 de septiembre de 2011.

<sup>27</sup> Ley 3764, Boletín Oficial de 6 de noviembre de 1992.

<sup>28</sup> Ley 480, Boletín Oficial de 3 de diciembre de 1992.

<sup>29</sup> Ley 156, Boletín Oficial de 6 de noviembre de 1992.

<sup>30</sup> Ley 511, Boletín Oficial de 8 de enero de 2014.

<sup>31</sup> Ley 8803, Boletín Oficial de 15 de noviembre de 2009.

<sup>32</sup> Ley 8835, Boletín Oficial de 2 de agosto de 2000.

<sup>33</sup> Ley 8836, Boletín Oficial de 28 de marzo de 2000.

<sup>34</sup> Ley 5834, Boletín Oficial de 30 de agosto de 2008.

<sup>35</sup> Decreto 1245/12, Boletín Oficial de 5 de junio de 2012.

<sup>36</sup> Ley 1060, Boletín Oficial de 26 de noviembre de 1993.

<sup>37</sup> Decreto 1169/05, Boletín Oficial de 1 de abril de 2005.

<sup>38</sup> Decreto 62/05, Boletín Oficial de 15 de marzo de 2005.

<sup>39</sup> Ley 4444, sancionada el 9 de agosto de 1989.

<sup>40</sup> Ley 1829/84, Boletín Oficial de 7 de junio de 1984.

<sup>41</sup> Decreto 1028/04, Boletín Oficial de 7 de septiembre de 2004.

<sup>42</sup> Ley 653/04, Boletín Oficial de 23 de diciembre de 2004.

<sup>43</sup> Ley 3, Ciudad de Buenos Aires, Boletín Oficial de 27 de febrero de 1998.

<sup>44</sup> Ley 13834 Boletín Oficial de 18 de julio de 2008.

tación por la Ley 7.741<sup>45</sup>. En el caso de Formosa, el Defensor del Pueblo está consagrado en el artículo 150 de la Ley Fundamental formoseña, reglamentando su organización la Ley 1.065<sup>46</sup>; en Río Negro la Ley 2.756<sup>47</sup> determina la competencia del Defensor del Pueblo, que fue creado de acuerdo con lo prescrito por la Constitución en el artículo 167. La Provincia de San Luis instituye la figura del Defensor del Pueblo en el artículo 237 de su Constitución provincial y es reglado su funcionamiento por la Ley Provincial 5780<sup>48</sup>. El Defensor del Pueblo en Tucumán tiene origen parlamentario y actualmente conforme a la Constitución Provincial, rango Constitucional (arts. 81-86), su funcionamiento está reglamentado por la Ley 6644 y sus modificatorias Núm. 6690 y 7403<sup>49</sup>.

De modo diferente, en las provincias de Chaco<sup>50</sup>, Chubut<sup>51</sup>, Corrientes<sup>52</sup>, Entre Ríos<sup>53</sup>, Jujuy<sup>54</sup>, Salta, Santa Fe<sup>55</sup>, San Juan<sup>56</sup> y Santiago del Estero<sup>57</sup> la figura del Defensor está instrumentada únicamente a través de una Ley Provincial —no está previsto constitucionalmente— y posee explícitamente la facultad de solicitar informes que estime necesarios. En la Provincia de La Rioja<sup>58</sup> la normativa no especifica la posibilidad que el Ombudsman pueda requerir informes. Sin embargo, estipula que tendrá «libre acceso a los archivos y registros administrativos, así como a los expedientes y documentación administrativa que se estimen relacionados con el objeto de la investigación». Algo similar sucede en la Provincia de Misiones<sup>59</sup>, donde no se detalla la función del Defensor del Pueblo con respecto al acceso a la información, sino sólo menciona que puede actuar como mediador en cualquier caso de corrupción en el ámbito de la función pública.

En la Provincia de Catamarca<sup>60</sup> la Ley Provincial de creación del Defensor del Pueblo de la Provincia se sancionó en 2011, pero como la Ley no fue reglamentada resulta inaplicable. Finalmente, las Provincias de Neuquén, Tierra del Fuego y Mendoza no cuentan con la figura del Defensor del Pueblo.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2014 se presentaron 140.183 quejas por denegación de acceso a información que fueron recibidas por la Defensoría del Pueblo, y se iniciaron 6.358 trámites administrativos<sup>61</sup>. Con respecto a los métodos alternativos de reso-

<sup>45</sup> Ley 7741, Boletín Oficial de 23 de noviembre de 1988.

<sup>46</sup> Ley 1065, Boletín Oficial de 14 de septiembre de 2001.

<sup>47</sup> Ley 2756, Boletín Oficial de 24 de marzo de 1994.

<sup>48</sup> Ley 5780, Boletín Oficial de 3 de noviembre de 2004.

<sup>49</sup> Ley 6644, Boletín Oficial de 20 de abril de 2004.

<sup>50</sup> Ley 4190, Boletín Oficial de 30 de agosto de 1995.

<sup>51</sup> Ley 81, Boletín Oficial de 28 de septiembre de 1999.

<sup>52</sup> Ley 5888, Boletín Oficial de 29 de julio de 2009.

<sup>53</sup> Ley 9331, Boletín Oficial de 10 de noviembre de 2009.

<sup>54</sup> Ley 5111, Boletín Oficial de 12 de marzo de 1999.

<sup>55</sup> Ley 10396, Boletín Oficial de 20 de junio de 1990.

<sup>56</sup> Ley 5765, Boletín Oficial de 24 de septiembre de 1987.

<sup>57</sup> Ley 6320, Boletín Oficial de 2 de junio de 2004.

<sup>58</sup> Ley 6, Boletín Oficial de 2 de mayo de 2006.

<sup>59</sup> Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas, 26 de octubre de 2010.

<sup>60</sup> <http://www.elancasti.com.ar/opinion/2014/7/21/defensores-buscan-11343.html>

<sup>61</sup> <http://www.defensoria.org.ar/institucional/estadisticas.php>

lución de conflictos ingresaron 337 casos y se cerraron 368, ya sea a través de mediación, de conciliación o de arbitraje.

Por otra parte, en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad opera el Centro de Protección de Datos Personales, que es un órgano de control de asiento, uso y difusión de las bases de datos personales del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, garantizando el honor la intimidad y la autodeterminación informativa. Este organismo recibió 72 consultas sobre esta temática. En 2006 se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la Ley 1.845<sup>62</sup> de Protección de Datos Personales, reglamentada por el Decreto 727/2007<sup>63</sup>, que tiene por objeto regular el tratamiento de datos referidos a personas que estuvieran asentadas en bancos de datos del sector público de la Ciudad de Buenos Aires (en consonancia con la Ley Nacional 25326), designando a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires como órgano de control.

En relación a la transparencia y acceso a la información pública, la actuación más relevante cursó bajo el Expediente 4034/14, que versa sobre la recopilación de información con respecto a la implementación del BRT (metrobus) en la Autopista 25 de Mayo. Con el objetivo de garantizar las condiciones debidas de acceso, se elaboró un oficio para solicitar al Gobierno de la Ciudad ciertas precisiones relacionadas con la obra<sup>64</sup>.

En la Provincia de Chaco, en 2012 se recibieron 204 solicitudes, en 2013 un total de 1.356 y en 2014 un total de 1.912. De estas, 985 corresponden al área legal, 197 al área de discapacidad, 279 a Recursos Humanos, 296 a expedientes contables y 155 fueron actuaciones de oficio. Es importante mencionar que desde el inicio de actividades de esta entidad en el año 1995 hasta la fecha se han dado trámite a 4.933 actuaciones formales. De ese total, 226 fueron iniciadas entre marzo de 2014 y febrero de 2015. En el mismo período, 674 gestiones como Actuaciones Informales se llevaron adelante. Durante el período 2014-2015, la Defensoría del Pueblo de la Provincia del Chaco sustanció un total de 900 actuaciones, de las cuales 674 se realizaron como gestiones informales y 226 como actuaciones formales<sup>65</sup>.

En la Provincia de Chubut, durante el año 2015, 25 investigaciones se iniciaron de oficio, 47 casos se derivaron a organismos nacionales, provinciales y municipales, 130 actuaciones formales se dieron por concluidas. Se cursaron 440 pedidos de informe a distintas entidades y 251 comunicaciones a presentantes de denuncias.

En el Colegio de Abogados de Catamarca, en diciembre de 2012 se firmó un convenio con la Defensoría de la Nación para crear la figura del Defensor del Pueblo local. Desde enero de 2013, Catamarca se suma a las provincias que tienen un delegado provincial, quien recabará todas las denuncias del pueblo. Por ello, esta provincia presenta un gran número de reclamos en la Defensoría de la Nación, sobre

**Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Protección de Datos Personales**

**Recopilación de información con respecto a la implementación del Metrobus**

**Solicitudes recibidas por las Defensorías locales**

<sup>62</sup> Ley 1845, Boletín Oficial de 3 de agosto de 2006.

<sup>63</sup> Decreto 727/2007, Boletín Oficial de 28 de mayo de 2007.

<sup>64</sup> <http://www.defensoria.org.ar/>

<sup>65</sup> <http://www.defensorchaco.gov.ar/>

todo en relación con jubilaciones y pensiones, obras sociales y medio ambiente<sup>66</sup>.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Ámbitos

**Deberes de  
transparencia  
e información  
de los órganos  
administrativos en las  
provincias argentinas.**

Respecto a los deberes de transparencia y/o información de los órganos administrativos, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley 104<sup>67</sup> dispone que: «Cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizadas, entes autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires».

En similar sentido, la legitimación pasiva en Provincia de Buenos Aires se encuentra referida a «(...) organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo»<sup>68</sup>. De manera afín acontece en las provincias de Catamarca<sup>69</sup>, Chaco<sup>70</sup>, Chubut<sup>71</sup>, Córdoba<sup>72</sup>, Entre Ríos<sup>73</sup>, Misiones<sup>74</sup>, Salta<sup>75</sup>, San Luis<sup>76</sup>, Santa Fe<sup>77</sup>, Santiago del Estero<sup>78</sup> y Tierra del Fuego<sup>79</sup>.

Si bien las provincias de Formosa, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Tucumán no poseen Ley de Acceso a la Información Pública, ello no es óbice para que esta prerrogativa fundamental encuentre tutela en el ámbito local. En efecto, en Formosa la Constitución Provincial reconoce que «todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho al libre acceso a las fuentes de información»<sup>80</sup>.

La Rioja, también en el artículo 31 Constitucional, prevé el derecho de acceso a la información junto con la libertad de prensa al prescribir que «Todos los habitantes gozan del derecho del libre acce-

<sup>66</sup> <http://tinogastaesnoticias.com/2012/12/12/a-partir-de-enero-catamarca-ten-dra-defensor-del-pueblo/>

<sup>67</sup> Ley 104, cit., art. 1.

<sup>68</sup> Decreto 2549/04, Boletín Oficial de 21 de marzo de 2005, art. 1.

<sup>69</sup> Ley 5336, cit., art. 3.

<sup>70</sup> Ley 6431, cit.

<sup>71</sup> Ley 156, cit.

<sup>72</sup> Ley 8803, cit., art. 1.

<sup>73</sup> Decreto 1169/2005, Boletín Oficial de 23 de marzo de 2005, art. 3.

<sup>74</sup> Ley 58, Boletín Oficial de 25 de junio de 2012, art. 1.

<sup>75</sup> Decreto 1574/2002, cit., art. 1, anexo I.

<sup>76</sup> Decreto 218/2005, cit., art. 2.

<sup>77</sup> Decreto 0692/09, cit., art. 2.

<sup>78</sup> Ley 6715, cit., art. 1.

<sup>79</sup> Ley 653, Boletín Oficial de 3 de enero de 2005, art. 1.

<sup>80</sup> Constitución de Formosa, art. 10.

so a las fuentes públicas de información»<sup>81</sup>. De igual forma, en esa provincia puede entenderse como implícito el derecho de acceso a la información, en el derecho de peticionar a las autoridades reconocido en el artículo 41 que prescribe: «Queda establecido el derecho de peticionar a las autoridades, que puede ser ejercido individual o colectivamente sin que la publicación de dichas peticiones dé lugar a la aplicación de penalidad alguna a quien lo formule. La autoridad a que se haya dirigido la petición está obligada a comunicar por escrito al solicitante la resolución pertinente».

De manera equivalente, en la Provincia de Neuquén el texto constitucional garantiza el derecho de acceso a la información al disponer que: «Todo individuo tiene derecho a (...) recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión»<sup>82</sup>. Asimismo, puede desprenderse del derecho de peticionar a las autoridades y a obtener respuesta de éstas<sup>83</sup>, dado que como se hizo referencia con anterioridad, dentro del derecho a peticionar a las autoridades podría incluirse el de solicitar la información en poder del Estado.

En la Provincia de San Juan no se especifica la legitimación pasiva. Sin embargo, en el artículo 27 de su Constitución exceptúa «asuntos vitales para la seguridad del Estado».

En la Provincia de Santa Cruz, la libertad de acceso a la información pública se encuentra reconocida en su Constitución, en tanto define la libertad de prensa como aquella que comprende «la de buscar, recibir y difundir las ideas e informaciones por todos los medios orales y escritos o por aparatos visuales o auditivos»<sup>84</sup>.

La Provincia de Tucumán dispone una mínima referencia a la publicidad de los actos de gobierno a nivel municipal, al prever que «(...) las municipalidades funcionarán en público, salvo casos excepcionales que sus reglamentos establecieron, darán publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas»<sup>85</sup>.

En la Provincia de Jujuy, el derecho de libre acceso a la información se infiere del juego de los artículos 12<sup>86</sup> y 31<sup>87</sup> de su Carta Magna, que hace mención a la publicidad de los actos de gobierno y a la libertad de expresión respectivamente. En consonancia con estas disposiciones, la Ley 4444<sup>88</sup> instituye que: «cualquiera de los poderes del Estado, así como los responsables de las entidades descentralizadas y de las demás instituciones provinciales deberán remitir copia –cuando corresponda– de las resoluciones de carácter general y demás actos definitivos a los titulares de los otros poderes del Estado y al Archivo General de la Provincia, dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado o emisión».

<sup>81</sup> Constitución de La Rioja, art. 31.

<sup>82</sup> Constitución de Neuquén, art. 19.

<sup>83</sup> Constitución de Neuquén, art. 15.

<sup>84</sup> Constitución de Santa Cruz, art. 11.

<sup>85</sup> Constitución de Tucumán, art. 121.

<sup>86</sup> Constitución de Jujuy, art. 12.

<sup>87</sup> Constitución de Jujuy, art. 31.

<sup>88</sup> Ley 4444, cit., art. 1.

En la Provincia de Río Negro, según la Ley 1829<sup>89</sup>, los organismos administrativos sujetos a deberes de transparencia y los poderes públicos del Estado deberán conceder toda aquella información pública que se les requiera, de conformidad con los artículos 4 y 26 de la Constitución Provincial.

La Pampa posee una fórmula genérica, «Organismos Públicos», la que debe interpretarse con sentido amplio y no restrictivo, es decir, que tienen el deber de informar todos los poderes del Estado<sup>90</sup>.

En Mendoza, la Carta Magna sólo se refiere a la publicidad de los actos oficiales de gobierno en la forma en que la ley lo determine<sup>91</sup>, pero no garantiza explícitamente el derecho de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole. Tampoco hay una ley que expresamente consagre el derecho de libre acceso a la información. Sin embargo, hay algunos antecedentes para destacar en la materia: tal es el caso de la Ley 5.961<sup>92</sup> en relación a la «Preservación, Conservación, Defensa y mejoramiento del Medioambiente», que establece la obligación del Estado provincial de realizar anualmente un informe ambiental para su elevación a la Legislatura, sobre el estado general de los ecosistemas ambientales, naturales, agropecuarios, urbanos; su equilibrio ecológico y la situación de los recursos naturales, renovables o no, perspectivas futuras, grado de contaminación, etc.

En Corrientes no se hace mención explícita a la legitimación pasiva en la Ley Provincial de acceso a la información pública<sup>93</sup>.

**Concepto de  
información pública  
y soporte disponible**

Concepto de información pública y soporte disponible. En relación al alcance del concepto de información pública, cada jurisdicción local determina su contenido con mayor o menor detalle. Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hace referencia a «(...) Información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos (...)»<sup>94</sup>. De manera análoga, en las provincias de Misiones<sup>95</sup>, Santiago del Estero<sup>96</sup>, Chaco<sup>97</sup>, Entre Ríos<sup>98</sup> y Tierra del Fuego<sup>99</sup> se conceptualiza el tipo de información.

<sup>89</sup> Ley 1829, Boletín Oficial de 5 de julio de 1984, art. 1.

<sup>90</sup> Ley 1654, cit.

<sup>91</sup> Constitución de Mendoza, art. 36.

<sup>92</sup> Ley 5961, cit.

<sup>93</sup> Ley 5834/08, Boletín Oficial de 30 de julio de 2008.

<sup>94</sup> Ley 104, cit.

<sup>95</sup> Ley 58, cit.

<sup>96</sup> Decreto 0692/09, cit.

<sup>97</sup> Ley 6431/2009, art. 1.

<sup>98</sup> Decreto 1169/2005, cit.

<sup>99</sup> Ley 653, cit.

En la Provincia de Buenos Aires<sup>100</sup> la Ley alude a los «documentos administrativos», al igual que las provincias de Corrientes<sup>101</sup>, Córdoba<sup>102</sup>, Salta<sup>103</sup> y San Luis<sup>104</sup>, donde el soporte es: escrito, fotográfico, en grabaciones, magnético, digital o en cualquier otro formato que se haya originado en el ámbito de cualquier organismo público.

En la Provincia de Catamarca se especifica una definición de información pública que la circunscribe a «(...) todo conocimiento que conste o esté contenido en cualquier medio o formato, documento, registro impreso/ óptico/ audiovisual, soporte electrónico, químico, físico o biológico, que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 3, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público»<sup>105</sup>.

En forma equivalente se conceptualiza a la información pública en la Provincia de Santa Fe, al señalar la normativa<sup>106</sup> que: «Se considera información pública a los efectos del presente a toda constancia obrante en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2, o que obre en su poder de manera definitiva o bajo su control, o que haya servido de antecedente al dictado de una decisión de naturaleza administrativa, incluyéndose a las actas de las reuniones oficiales, a los contratos y los acuerdos».

Cabe recordar que las provincias de Formosa, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Tucumán no poseen ley de acceso a la información pública, mientras que Río Negro<sup>107</sup> no especifica concepto.

Finalmente, resta mencionar que La Pampa<sup>108</sup> hace referencia a «fuentes informativas de carácter público», mientras que en Mendoza<sup>109</sup> la Constitución regula «actuaciones de los sumarios». En tanto que la Provincia de Jujuy en la Ley de publicidad de los actos de gobierno y acceso a la Información del Estado<sup>110</sup> no proporciona definición alguna de información pública.

## 2.2. Publicidad activa

En la mayoría de las provincias que reglamentan el acceso a la información pública, todas las actividades de los órganos comprendidos en la Ley están sometidas al principio de publicidad de sus actos.

**Principio de  
publicidad de  
los actos de la  
Administración local**

<sup>100</sup> Decreto 2549/04, cit.

<sup>101</sup> Ley 5834, cit., art. 2.

<sup>102</sup> Ley 156, cit.

<sup>103</sup> Decreto 1574/2002, cit., art. 2, anexo I.

<sup>104</sup> Decreto 218/2005, cit., art. 4.

<sup>105</sup> Ley 5336, cit.

<sup>106</sup> Decreto 0692/09, cit., art. 6.

<sup>107</sup> Ley 1829, cit.

<sup>108</sup> Constitución de La Pampa, art. 20.

<sup>109</sup> Constitución de Mendoza, art. 215.

<sup>110</sup> Ley 4444, cit.



**Obligación de las Administraciones públicas de difusión de datos a través de diferentes medios y en determinado plazo**

**«Sistema de Información Pública de la Provincia de Córdoba»**

**Provincia de San Luis: «Reglamento para la publicidad de la gestión e intereses en el ámbito del departamento ejecutivo»**

**Prov. de Santa Fe: «Servicio Permanente de Información»**

**Legitimación activa: cualquier persona o todo «habitante» de la Provincia**

Con respecto a la publicidad activa, es decir, la obligación que pesa sobre las Administraciones públicas de difusión de datos a través de diferentes medios y por determinado tiempo, en la Provincia de Chubut<sup>111</sup> se creó en el ámbito del Poder Ejecutivo el «Sistema Registral de Publicidad Oficial», por el que el órgano encargado de este registro publica en el Boletín Oficial un detalle analítico de cada contrato u operación de publicidad por el término de 45 días corridos.

En Córdoba existe el «Sistema de Información Pública de la Provincia de Córdoba»<sup>112</sup>, cuyo fin es la publicidad de los actos de gobierno, de Estado y difusión de toda información concerniente a dicha jurisdicción. Los medios de difusión que integran este sistema son: el Boletín Oficial, la versión digital del mismo, la página oficial de la Provincia de Córdoba y la información telefónica oficial. Los datos contenidos están divididos en cuatro secciones; administrativa, legislativa, judicial y de concesiones, servicios públicos, y contrataciones en general.

En la Provincia de San Luis subsiste el «Reglamento para la publicidad de la gestión e intereses en el ámbito del departamento ejecutivo»<sup>113</sup>, mediante el cual la información almacenada en los registros de audiencias de gestión de intereses debe ser actualizada quincenalmente y difundida a través de internet en la página web del Municipio. También hace referencia a las declaraciones juradas de los funcionarios de la Provincia, las que según el artículo 8 del reglamento anteriormente mencionado serán publicadas por el Ejecutivo municipal en sus respectivos sitios de internet. Prevé, asimismo, que la persona que acceda a las Declaraciones Juradas con un propósito ilegal será pasible de una multa entre dos mil y veinte mil pesos.

En la Provincia de Santa Fe<sup>114</sup> funciona el «Servicio Permanente de Información», en el que tanto la Administración provincial como las empresas y sociedades del Estado, deberán mantener en la página Web de la Provincia un servicio de publicación permanente, completo y actualizado, de fácil identificación y acceso en forma expedita.

En lo que respecta a la legitimación activa; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>115</sup>, en las provincias de Buenos Aires<sup>116</sup>, Catamarca<sup>117</sup>, Chaco<sup>118</sup>, Córdoba<sup>119</sup>, Corrientes<sup>120</sup>, Jujuy<sup>121</sup>, Misiones<sup>122</sup>, Neuquén<sup>123</sup>, Salta<sup>124</sup>, San Luis<sup>125</sup>, Santa Fe<sup>126</sup>, Santiago del Estero<sup>127</sup> y

<sup>111</sup> Ley 156, cit.

<sup>112</sup> Ley 8836, cit., art. 10, 11 y 12.

<sup>113</sup> Decreto 218/2005, cit., art. 6.

<sup>114</sup> Decreto 0692/09, cit., art. 32.

<sup>115</sup> Ley 104, cit.

<sup>116</sup> Decreto 2549/04, cit.

<sup>117</sup> Decreto 218/05, cit. art. 3.

<sup>118</sup> Ley 6431, cit.

<sup>119</sup> Ley 8803, cit.

<sup>120</sup> Ley 5834, cit.

<sup>121</sup> Ley 4444, cit.

<sup>122</sup> Ley 58, cit.

<sup>123</sup> Constitución de Neuquén, art. 19.

<sup>124</sup> Decreto 1.574/02, cit.

<sup>125</sup> Decreto 218/05, cit.

<sup>126</sup> Decreto 0692/09, cit.

<sup>127</sup> Ley 6715, cit., art. 2.

Tierra del Fuego<sup>128</sup> se encuentra legitimada a exigir información «cualquier persona» sin necesidad de acreditar interés alguno (legitimación amplísima).

Mientras que en las provincias de Chubut<sup>129</sup>, Entre Ríos<sup>130</sup>, Formosa<sup>131</sup>, Río Negro<sup>132</sup>, y San Juan<sup>133</sup>, se emplea la fórmula: «Todo habitante de la Provincia» (legitimación amplia, pero limitada a quienes viven en el Estado provincial). Por último, dos casos novedosos en este aspecto presentan la Provincia de La Pampa, donde explícitamente se prevé que los periodistas profesionales y las personas que realicen en forma regular, mediante retribución pecuniaria, las tareas que le son propias en publicaciones diarias o periódicas y agencias noticiosas, sean quienes pueden solicitar información<sup>134</sup>; y Mendoza, que contempla de manera sumamente restringida el acceso<sup>135</sup> a las actuaciones del sumario, ya que sólo podrán ser examinadas por las partes, representantes, defensores y víctimas, o en caso de muerte, ausencia, desaparición o incapacidad de estas por quienes acrediten un vínculo parental hasta el cuarto grado y sus representantes.

### 3. JUECES Y TRIBUNALES

A través de la Ley 26.856<sup>136</sup> se obliga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), y a los demás tribunales inferiores que integran el Poder Judicial de la Nación, a publicar una lista de la totalidad de las causas que se encuentren en trámite ante dichos estrados, cualquiera sea la vía procesal por la que hayan transitado tales causas. La lista será actualizada diariamente y deberá indicar número de expediente, carátula de la causa, objeto del pleito, fuero de origen, fecha de inicio de las actuaciones, estado procesal y fecha de ingreso a la Corte Suprema de Justicia de la Nación o a los tribunales de segunda instancia.

Las publicaciones precedentemente dispuestas se realizarán a través de un Diario judicial en formato digital que será accesible al público en forma gratuita por medio de la página de Internet de la CSJN, resguardando el derecho a la intimidad, dignidad y honor de las personas.

Las cuestiones a dirimir en los acuerdos y reuniones que lleve a cabo la CSJN, que tengan por objeto el dictado de sentencias, acordadas o resoluciones, deberán ser publicadas en el Diario judicial con la antelación suficiente, la cual no podrá ser inferior a cinco días de la fecha de la reunión que corresponda.

**Publicación diaria de la lista de la totalidad de las causas que se encuentren en trámite**

<sup>128</sup> Ley 653, cit.

<sup>129</sup> Ley 156, cit.

<sup>130</sup> Decreto 1169/05, cit.

<sup>131</sup> Constitución de Formosa, art. 10.

<sup>132</sup> Constitución de Río Negro, art. 26.

<sup>133</sup> Constitución de San Juan, art. 27.

<sup>134</sup> Ley 1654, cit.

<sup>135</sup> Código Procesal Penal de Mendoza, art. 215.

<sup>136</sup> Ley 26865, Boletín Oficial de 21 de mayo de 2013, arts. 1, 2, 3 y 4.

#### 4. ORGANIZACIONES PRIVADAS

**ONG: su papel en la solicitud de información a los diferentes organismos gubernamentales**

En Argentina hay varias organizaciones no gubernamentales (ONG), que desde hace más de dos décadas luchan activamente en la práctica, a través de la solicitud de información a los diferentes organismos gubernamentales; de manera horizontal a los tres poderes del Estado, y en forma vertical en todos los niveles de descentralización (Estado Nacional, Provincial, Ciudad Autónoma y Municipios). Entre las más activas pueden mencionarse como ejemplo: ADC, Asociación por los Derechos Civiles; CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; ACIJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Poder Ciudadano, etc.

La ADC promueve la plena vigencia de los derechos civiles y sociales en la Argentina y otros países latinoamericanos; en tal sentido, monitorea políticas públicas, promueve reformas legales y realiza actividades de investigación e incidencia. Asimismo, utiliza el litigio de interés público como herramienta privilegiada para promover acciones concretas en el desarrollo de los derechos humanos, y como forma de participación activa de la sociedad civil en el ámbito público.

El CIPPEC es una organización independiente, a partidaria y sin fines de lucro. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de desarrollo social, desarrollo económico y de Estado y gobierno. Promueve las mejores prácticas en el sector estatal (como la transparencia), sirve como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas, contribuye a desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.

Finalmente, la ACIJ es una organización a partidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina.

## 16.2. ESPAÑA (AUTONÓMICAS)

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA RESOLUCIÓN DE QUEJAS: 2.1. Aproximaciones generales a través de las quejas; 2.2. Ámbitos específicos. 3. ACTIVIDAD DE PEDAGOGÍA Y DIFUSIÓN DE DERECHOS. 4. 'OMBUDSMAN' AUTONÓMICO Y CONTROL DE LA TRANSPARENCIA. 5. LA TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNO. 6. CONCLUSIONES. 7. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

Las Defensorías autonómicas españolas, desde un punto de vista diacrónico, han jugado un interesante papel para asentar de forma progresiva la transparencia en España. Como es sabido, la vigente Constitución de 1978 abrió un proceso de descentralización territorial del poder, que dio lugar a la aparición de diecisiete Comunidades Autónomas. Estas entidades, dotadas de autonomía política, se dotaron de una estructura institucional propia. En la mayor parte de las mismas se creó un *Ombudsman*, con competencias para supervisar el funcionamiento de la Administración autonómica correspondiente. Su naturaleza es la propia de un órgano de *auctoritas* comisionado del parlamento de la Comunidad Autónoma respectiva.

En la actualidad existen nueve Defensorías territoriales en España, que reciben diversas denominaciones: en Andalucía se llama Defensor del Pueblo; en Aragón, Justicia; en Canarias, Diputado del Común; en Castilla-León, Procurador del Común; en Cataluña, *Síndic de Greuges*; en la Comunidad Valenciana, también *Síndic de Greuges*; en Galicia, *Valedor do Pobo*; en Navarra, Defensor del Pueblo; y en el País Vasco, *Ararteko*. En los últimos años, no sin polémica, desaparecieron las Defensorías de Castilla-La Mancha, La Rioja, del Principado de Asturias y de la Región de Murcia, a causa del adelgazamiento de las estructuras públicas que se pretendió como respuesta a la crisis económica.

En cuanto a la normativa de transparencia de las Comunidades Autónomas, a efectos informativos mostramos las leyes en vigor en dos grupos. Por un lado, las leyes que se dictan con posterioridad a la Ley estatal de transparencia (Ley 19/2013) y que por lo tanto tratan de desarrollarla: Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública en Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia de Canarias; Ley 3/2015, de 4

**El papel de las Defensorías para asentar la transparencia en España**

**Nueve Defensorías territoriales en España**

**Normativa de transparencia de las Comunidades Autónomas**

de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia de Cataluña; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana región de Murcia; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja; Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana. El segundo grupo de leyes son las que existían antes de la norma estatal y que siguen en vigor: Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Ley foral de Navarra, 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto; y Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura.

## 2. LA RESOLUCIÓN DE QUEJAS

### 2.1. Aproximaciones generales a través de las quejas

**Defensorías territoriales: cuestiones precedentes al actual principio de transparencia en España**

Desde los momentos iniciales de su funcionamiento, las Defensorías territoriales españolas se han enfrentado a asuntos que se relacionaban con las cuestiones que podríamos considerar precedentes del actual principio de transparencia en España. La base normativa para ello era doble. Por un lado, el artículo 105 de la Constitución sirvió como referente en algunas quejas. Este precepto establece, en su apartado b, que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Por otro lado, la legislación administrativa general contenía previsiones sobre acceso. Así, la Ley española 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, al regular los derechos de los ciudadanos, se refería al derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones públicas (art. 35 h). El artículo 37 especificaba dicho derecho<sup>1</sup>.

**Conflicto entre la protección de datos y el acceso a la información**

Es habitual que en la resolución de ciertas quejas en estas materias haya que dilucidar el conflicto entre la protección de datos y el acceso a la información. Ello se intenta hacer desde la proporcionalidad y razonabilidad, con aproximaciones casuísticas.

Tras la aprobación de la Ley estatal 19/2013 se ha detectado un impulso de las reclamaciones por temas de transparencia. Sin duda, ello es reflejo de la mayor concienciación de la sociedad por tal motivo. En todo caso, téngase en cuenta que dicha ley ya se encuentra en vigor para la Administración estatal, pero para las Comunidades Autónomas y los entes locales ello se producirá el 10 de diciembre de 2015. Por tal motivo, es de suponer que a partir de esa fecha habrá otro impulso en la actividad de las Defensorías en este aspecto, tanto a instancia de parte como de oficio. En especial para la protección del derecho de acceso a la información pública y para vigilar el cumplimiento de los deberes de publicidad activa.

<sup>1</sup> En la actualidad se han reformado ambos artículos de la Ley 30/1992, simplificándolos, y remitiéndose a la Ley estatal de transparencia 19/2013.

Para preparar este impulso más que previsible, algunas Defensorías ya han creado un área especial de trabajo sobre transparencia (*Valedor do Pobo*) o ya se estén incluyendo apartados sobre ello en los informes ordinarios anuales (Justicia de Aragón, *Valedor do Pobo*, Defensor del Pueblo de Navarra) o secciones dentro de un área más general sobre Administraciones públicas (Defensor del Pueblo andaluz).

Los ejemplos de quejas son numerosísimos en los años de existencia de estas Defensorías. Por citar algunos recientes: falta de respuesta a solicitud de acceso a la información sobre cierre de instalaciones de Inturjoven en Constantina (Defensor del Pueblo andaluz, queja 14/6078); se reclama mayor transparencia en la contratación de personal de alta dirección (Justicia de Aragón, expediente 1660-2013-4); falta de transparencia del Instituto Canario de la Vivienda (Diputado del Común, 2014); aumentar la transparencia institucional (Procurador del Común, expediente 20132971); acceso a información autonómica (Procurador del Común, expediente 20132138); problemas de transparencia en un proceso selectivo de bomberos (*Valedor do Pobo*, Q/771/13); acceso a un informe de la sociedad pública *Xestur* (*Valedor do Pobo*, Q/1014/13); déficits de transparencia del Departamento de Educación vasco en las becas de excelencia en el estudio (Ararteko, 2014); necesidad de avanzar en la información al ciudadano por parte del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la *Generalitat* catalana (*Síndic de Greuges* de Cataluña, queja 04620/2014); se sugiere máxima transparencia en la elaboración de los informes de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados (*Síndic de Greuges* de la Comunidad Valencia, queja de oficio núm. 20/2012).

**Área especial de trabajo sobre transparencia (*Valedor do Pobo*) y apartados sobre ello en los informes anuales**

## 2.2. Ámbitos específicos

Las Defensorías autonómicas han tenido en dos ámbitos específicos una actuación más intensa a causa de la propia especificidad de la normativa.

Por un lado, en el ámbito de la Administración local. Sin duda, son relevantes las quejas que se reciben y que se pueden conectar con la transparencia y acceso a la información municipal. En el Estado existe normativa específica, que tiene el carácter básico, y que es alegada en las quejas presentadas ante el *Ombudsman* autonómico. Así, la Ley estatal 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, contempla la participación de los ciudadanos en la vida local (art. 69) y el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones de los acuerdos de las corporaciones locales, así como derecho a consulta los archivos y registros (art. 70.3). También se prevé el acceso a la información de los concejales (art. 77). En el terreno autonómico se desarrollaron esas previsiones por medio de leyes propias (Ley 7/1999, de Administración local de Aragón; Ley 7/2015, de municipios de Canarias; Decreto Legislativo 2/2003, municipal y de régimen local de Cataluña; Ley 5/1997, de Administración local de Galicia; Ley 6/1990, de Administración local de Navarra; y Ley 8/2010, de régi-

**Quejas que se reciben y que se pueden conectar con la transparencia y acceso a la información municipal**

men local de la Comunidad Valenciana). Ello ha reforzado la base normativa para este tipo de quejas.

De todos modos, hay que precisar que a veces estas quejas de acceso a la información municipal se inspiran más en los derechos constitucionales dimanados del ejercicio del cargo de concejal (art. 23.1 de la Constitución española).

**Dificultades de acceso a la información o falta de respuesta en los ayuntamientos**

Algunos ejemplos recientes tienen que ver con la dificultades de acceso a la información o falta de respuesta en los ayuntamientos de San José del Valle (Defensor del Pueblo Andaluz, queja 13/3004), Antequera (Defensor del Pueblo Andaluz, queja 13/3567), A Coruña (*Valedor do Pobo*, Q/24024/14), Viveiro (*Valedor do Pobo*, Q/20815/14), o Deba (*Ararteko*, resolución de 21 de julio de 2011). Los *Ombudsman* también presionan para que el acceso a las sesiones de los plenos municipales sea generalizado y gratuito (Defensor del Pueblo Andaluz, queja 14/3637), para incrementar la transparencia en la información urbanística municipal (Ayuntamiento de Antequera, Justicia de Aragón, DI-2426/2013), para aumentar la transparencia en procesos selectivos de personal municipal (Procurador del Común, expediente 20132013), o para mejorar el derecho de acceso al padrón en el Ayuntamiento de Victoria-Gasteiz (*Ararteko*, resolución de 15 de septiembre de 2008).

**Otro ámbito específico: la información medioambiental**

Por otro lado, el segundo ámbito específico es el de la información medioambiental. La normativa sobre medio ambiente en España ha sido pionera en el tema de acceso a la información, lo que generó quejas especiales en las Defensorías autonómicas. Las directivas europeas imponían un régimen privilegiado de acceso a la información medioambiental. Por ello, se dictó en su momento la Ley estatal 38/1995, sobre del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, de carácter básico. La ratificación por parte de España del Convenio de Aarhus y la aprobación de nuevas directivas comunitarias dieron lugar a la aprobación de la Ley estatal 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ley también de carácter básico. Con fundamento en esta normativa, y en algún desarrollo específico autonómico (Ley 1/1995, de protección ambiental de Galicia –art. 2.i–; Ley 7/2007 de Andalucía, de gestión integrada de la calidad ambiental –arts. 5 y ss.–; Ley 3/1998 del País Vasco, general de protección del medio ambiente del País Vasco –art. 3.2). Los *Ombudsman* han supervisado, por momentos de manera intensa, el cumplimiento de sus previsiones.

Así las cosas, se ha protegido el principio de fácil acceso previsto en la legislación, concretándose en el plazo de un mes para que se facilite la información en el formato solicitado, sin necesidad de demostrar un interés específico. Se critica a la Administración por las comunes denegaciones infundadas, las trabas sin adecuada justificación y los retrasos en las respuestas a las solicitudes.

**Dificultades para obtener información pública medioambiental**

En Aragón, como ejemplo de estas quejas, podemos citar la dificultad para obtener del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente información ambiental relativa a los permisos para unas talas de árboles (expediente DI-587/2013-2). Respecto a Gali-

cia, información sobre permisos mineros (Q/34/13), obras en la Laguna de Frouxeira (Q/12959/13) o en una piscifactoría (Q/19665/14), o informes con relación al proyecto de mina de oro de Corcoesto (Q/23993/14). Y en el País Vasco se puede destacar la Recomendación general del *Ararteko* 6/2010 sobre acceso a la información medioambiental.

### 3. ACTIVIDAD DE PEDAGOGÍA Y DIFUSIÓN DE DERECHOS

Como es sabido, el *Ombudsman* no solo resuelve quejas y consultas, sino que también realiza una relevante actividad de pedagogía y difusión de derechos para incrementar la cultura de derechos humanos en el territorio de referencia.

En este sentido, cobran singular relieve los informes extraordinarios. Así, en lo que ahora nos concierne, el Justicia de Aragón realizó en 2013 el documento titulado «Informe especial sobre transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón»; el *Síndic de Greuges* de Cataluña publicó en 2012 el informe extraordinario «El derecho de acceso a la información pública»; y el Valedor do Pobo ha elaborado en 2015 un informe pendiente de publicación sobre transparencia en Galicia. Asimismo, el Justicia de Aragón y el Diputado del Común concluyeron en 2014 sendos informes sobre el anteproyecto aragonés y canario de ley de transparencia.

Desde un punto de vista indirecto, también podemos citar los trabajos del Defensor del Pueblo andaluz «Internet como instrumento de participación y garantía de transparencia en el ámbito urbanístico» (2002), y «Normativa sobre la participación ciudadana en las diputaciones provinciales y en los grandes municipios de Andalucía» (2009).

En noviembre de 2014 el *Valedor do Pobo* organizó un curso sobre transparencia y gobierno abierto, con ponentes del ámbito académico de diferentes administraciones y del *Ombudsman* europeo. A su vez, en diciembre de 2014 el *Síndic de Greuges* desarrolló una jornada de formación con Defensores locales catalanes sobre la nueva regulación del derecho de acceso y la transparencia.

También se puede citar algún libro publicado o auspiciado por las Defensorías. En este sentido, nos encontramos con el libro *Comentario a la Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto*, coordinado por el Defensor navarro Javier Enériz Olaechea, y editado por su institución, el Defensor del Pueblo de Navarra en 2013. También nuestra monografía *Defensorías del Pueblo en España: una visión prospectiva*, editada por la Universidad de Alcalá en 2014, en donde abordamos el principio de transparencia desde la perspectiva de los *Ombudsmen* españoles.

El Defensor del Pueblo andaluz ha elaborado en 2014 una guía orientativa para el ejercicio de derechos por la ciudadanía, entre los que figura el derecho a la transparencia.

**La importancia de los informes temáticos en materia de transparencia y acceso a la información**

**Valedor do Pobo: Capacitación en materia de transparencia y gobierno abierto**

**Libros publicados por las Defensorías en materia de transparencia**



#### 4. 'OMBUDSMAN' AUTONÓMICO Y CONTROL DE LA TRANSPARENCIA

**Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno,  
y competencia de  
las Defensorías  
autonómicas**

Para el Estado se creó un órgano específico de control de la transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Las Comunidades Autónomas pueden atribuir esa competencia específica de control al órgano que determinen (art. 24.6 y Disposición Adicional Cuarta de la Ley estatal 19/2013). La práctica autonómica está siendo diversa en este sentido: competencia en manos del Defensor (Castilla y León, Cataluña en parte, posiblemente Galicia, Navarra); creación de un Consejo de transparencia y protección de datos (Andalucía); creación de un Consejo de transparencia autonómico (Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia) o Comisionado (Canarias) o una Comisión de garantía de derecho de acceso a la información pública (Cataluña)<sup>2</sup>; competencia en manos de un Consejo adscrito al Consejo consultivo autonómico (proyecto en Asturias); creación de un Agencia de transparencia (proyecto en el País Vasco); convenio con el Estado para que actúe el citado Consejo estatal (La Rioja)<sup>3</sup>.

**'Ombudsman'  
autonómico: órgano  
de control de la  
transparencia**

Por lo tanto, en algunos supuestos el *Ombudsman* autonómico se convierte en órgano de control de la transparencia. Al margen de ello, entendemos que las Defensorías españolas siempre tendrán que estar presentes en el tema, como garantes institucionales del derecho de acceso a la información y como entes que pueden efectuar campañas de divulgación de la transparencia. Además, si existe un órgano administrativo *ad hoc* para este control, el *Ombudsman* podrá supervisarlos. Con ello se vislumbra un doble nivel de supervisión.

#### 5. LA TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNO

**Nuevas webs y  
facilidades de acceso  
a los ciudadanos**

En esta progresiva asunción de la transparencia en España, la mayoría de las Defensorías autonómicas han ido mejorando su desempeño en la materia adoptando nuevas webs y facilitando el acceso de los ciudadanos. En las webs se están incorporando progresivamente apartados específicos sobre transparencia, donde se recogen cuestiones varias como el presupuesto de la Institución, sus integrantes y organigrama, las retribuciones, los convenios, los contratos o la ubicación.

En lo que atañe al acceso de los ciudadanos a los expedientes, todavía existe un doble entendimiento de esta cuestión: por un lado, algunas instituciones priman claramente el acceso (Andalucía, Galicia o Navarra, por ejemplo); por otro, otras hacen prevalecer el deber de reserva y ponen trabas a la consulta de expedientes. De todos modos, la tendencia inmediata va a ser mayor apertura, por la entrada en vigor de la Ley estatal en el ámbito autonómico, por lo que deberá reducirse la intención de la reserva y la confidencialidad. Otros instrumentos internos abogan por la transparencia y apertura de estas

<sup>2</sup> En Cataluña, las reclamaciones se interponen ante esta Comisión. El Síndic realiza una evaluación externa del cumplimiento de la Ley catalana de transparencia.

<sup>3</sup> Así lo permite el punto segundo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley estatal 19/2013.

instituciones, como las cartas de servicios del Defensor andaluz (art. 1.b), del *Síndic* catalán (art. 10) y del *Síndic* de la Comunidad Valenciana (exposición de motivos); y el Código de buena conducta administrativa del Defensor navarro (exposición de motivos).

## 6. CONCLUSIONES

Las Defensorías autonómicas han ayudado a que la cultura de la transparencia se desarrolle en España. En los primeros años de una forma lenta, al hilo de las previsiones de la legislación administrativa, y, sobre todo, por las especificidades del ámbito local y medioambiental. Sin embargo, en los últimos tiempos de manera más nítida a través del incremento de quejas sobre el particular y del aumento de la transparencia interna. Ello gracias en gran parte a los avances digitales.

La aplicación en diciembre de 2015 de la nueva normativa de transparencia a las Comunidades Autónomas y a los entes locales será un estímulo muy importante para que esta materia cobre una importancia capital en el trabajo de estos *Ombudsman*. Para afrontar ello ya se están creando áreas de trabajo específico y renovando webs. En algunos casos el Defensor autonómico será el órgano de control de la transparencia en su territorio.

**Defensorías  
autonómicas claves  
del desarrollo de la  
transparencia  
en España**

## 7. FUENTES DE INTERNET

Defensor del Pueblo Andaluz  
[www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)  
 Justicia de Aragón  
[www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es)  
 Diputado del Común de Canarias  
[www.diputadodelcomun.org](http://www.diputadodelcomun.org)  
 Procurador del Común de Castilla y León  
[www.procuradordelcomun.org](http://www.procuradordelcomun.org)  
 Síndic de Greuges de Cataluña  
[www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)  
 Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana  
[www.elsindic.com](http://www.elsindic.com)  
 Valedor do Pobo de Galicia  
[www.valedordopobo.gal](http://www.valedordopobo.gal)  
 Defensor del Pueblo de Navarra  
[www.defensornavarra.com](http://www.defensornavarra.com)  
 Ararteko  
[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

## 16.3. MÉXICO (ESTATALES) \*

1. INTRODUCCIÓN. 2. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS COMO SUJETOS OBLIGADOS DE TRANSPARENCIA. 3. LA NUEVA TRANSPARENCIA EN MÉXICO. 4. FUENTES DE INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓN

**Reconocimiento del derecho de acceso a la información pública**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como garantía el derecho a la información. Particularmente, el segundo párrafo del artículo 6 señala que «toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión». A su vez, las Constituciones de cada entidad federativa han hecho lo propio al reconocer como obligación del Estado garantizar que toda persona haga valer su derecho de acceso a la información pública.

Como consecuencia de la transición democrática que se vivió en México en el año 2000, y tras la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que entró en vigor en junio de 2002, los institutos de transparencia comenzaron a gestarse en el país como órganos independientes encargados exclusivamente de garantizar el derecho a la información. Así, el nacimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002 y los institutos de la misma naturaleza en cada estado del territorio nacional, generó que esos nuevos entes facilitaran la obtención de cualquier dato que estuviere en poder de un organismo público.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

Es importante destacar que el ahora denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y sus equivalentes a nivel local como organismos autónomos, se convirtieron en garantes del derecho a la información a partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG. Empero, un aspecto

---

\* *Abreviaturas:* CEDH = Comisión Estatal de Derechos Humanos; CNDH = Comisión Nacional de Derechos Humanos; CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IFAI = Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; INAI = Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; LFTAIPG = Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; LGEEPA = Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; LGTAIP = Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; STCJN = Suprema Corte de Justicia de la Nación.

que debe resaltarse, es el hecho de que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, surgieron más de una década antes de que las instancias especializadas encargadas de garantizar la transparencia aparecieran en el contexto nacional. Por ello, para entender el ejercicio del derecho al acceso a la información en México en su justa dimensión, es menester remontarnos a su nacimiento jurídico y cómo fueron evolucionando las instituciones encomendadas por la ley para hacerlo efectivo.

Si bien es cierto, desde 1948 es posible hablar del derecho a la información que consagra el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la referencia más remota que se encuentra en el marco jurídico mexicano corresponde a diciembre de 1977, cuando se adicionó a la Constitución un fragmento que establece: «el derecho a la información será garantizado por el Estado»<sup>1</sup>. Sin embargo, dicha disposición no se convirtió en derecho positivo en forma inmediata ante la falta de una ley reglamentaria que se encargara de desarrollar, precisar y sancionar la aplicación de dicho precepto constitucional.

Del análisis de la exposición de motivos que se planteó en la señalada reforma constitucional (la cual fue planteada dentro un contexto político) se desprende que su origen fue, en primer término, el permitir a los partidos políticos acceder a los medios de comunicación para tener una competencia más igualitaria, ello más que garantizar el derecho a las personas en lo individual. Lo conciso de la adición constitucional obligó a ir delineándola mediante su interpretación jurídica en razón del progreso observado en el ámbito internacional y de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual fue acrecentando sus alcances paulatinamente. Esta tendencia se cristalizó, sobre todo considerando que en esa época el Gobierno poseía un amplio control en el terreno político al pertenecer al mismo partido político el titular del poder ejecutivo y la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, la de diputados y senadores.

Este control que se extendía también sobre los diversos medios de comunicación, se traducía en el monopolio del poder en la información pública hacia la sociedad, que obstaculizaba la participación del resto de los partidos, especialmente los opositores, quienes estaban restringidos de medios para difundir su oferta política. Sin embargo, esa adición constitucional<sup>2</sup> permaneció sin disposición reglamentaria y sin desarrollo en el ámbito administrativo por más de 25 años. Por ello, el derecho a la información en su impacto real como derecho humano fue mínimo, pero quizá los más beneficiados fueron los partidos políticos de oposición, al allanárseles el camino para difundir su plataforma y sus críticas opositoras al partido gobernante. Los intentos por expedir la ley reglamentaria fueron arduos, pues diversos actores y medios de comunicación se opusieron a ello, ya que consideraban abusivo normar la información. Con esta óptica se temía que se afectara la libertad de expresión en México, aunque también había voces que expresaban la necesidad de eliminar los monopolios particulares de los medios de comunicación.

---

<sup>1</sup> CPEUM, art. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*

**Acceso a la información pública en materia ambiental**

Casi dos décadas más tarde, el primero de marzo de 1998, entró en vigor la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>3</sup> (LGEEPA), la cual constituye la primera norma que obliga a las instituciones públicas a brindar información a todo aquél que la solicitara en materia de estudios de impacto ambiental. Dentro de sus disposiciones<sup>4</sup>, esta Ley normaba lo relativo al procedimiento que se exigía previo a la autorización de cualquier obra o acción que afectara al medio ambiente y que causara desequilibrio ecológico, indistintamente si era realizada por el sector público o privado. En su momento, esta Ley, fue la primera que establecía de manera más efectiva el derecho a ser informado; aunque limitado únicamente a los estudios en materia de impacto ambiental, la normativa deja en claro que la información que poseían las instancias políticas podía ser solicitada y compartida con los particulares. Esta constituye uno de los antecedentes más remotos de acceso a la información pública en nuestro país, pero como no tenía suficiente desarrollo legislativo, ni institución específica que valorara por su protección, el derecho al acceso a la información generalmente se ejercitaba por conducto del derecho de petición; es decir, el de información se traducía en accesorio al de petición.

**Creación de las Defensorías Estatales de Derechos Humanos**

Paralelamente, las defensorías estatales de Derechos Humanos también se fueron perfeccionando de manera gradual en el país. Cabe recordar que en el año 1988, se instituye la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes<sup>5</sup>, que constituye el organismo público protector de Derechos Humanos más antiguo en México; posteriormente, el 6 de junio de 1990, se instaura la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), seguida en el mes de septiembre de ese mismo año por la Comisión Estatal de Guerrero y el 4 de diciembre por la del estado de Chihuahua (CEDH). Consecutivamente, en 1992, se adiciona un apartado B al artículo 102 de la CPEUM, que mandata la obligación para que las legislaturas de los estados creen organismos de protección de los Derechos Humanos, con lo cual se garantiza el surgimiento de éstos en cada una de las entidades del país, dando con ello nacimiento al sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Con el nacimiento de los organismos protectores de los Derechos Humanos se garantizó, desde un esquema no jurisdiccional, el ejercicio del derecho de acceso a la información en México. Ciertamente, esto se hizo de manera muy precaria por no existir disposiciones legales que lo establecieran de manera expresa, excepto el marco jurídico existente en la LGEEPA; sin embargo, debe subrayarse que éste se encontraba restringido exclusivamente el ámbito del impacto ambiental.

**Quejas ante las Comisiones Estatales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información**

En el caso específico de Chihuahua y la CEDH, encontramos que los reclamos más antiguos por violaciones al derecho a la información corresponden al año 2001 y provienen precisamente de la materia ambiental<sup>6</sup>. En aquel entonces, la redacción de las disposiciones

<sup>3</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/202.htm?s=>

<sup>4</sup> LGEEPA, art. 33.

<sup>5</sup> <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

<sup>6</sup> COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *III Informe Anual enero 2001-2002*, pp. 8-9.

constitucionales no era clara, empero, la exigencia legalmente sustentada provenía de la LGEEPA, la cual constituye a partir de marzo de 1998 la referencia más antigua en la exigencia del derecho al acceso a la información en nuestro país. No obstante, es de recordarse que en su origen, el ejercicio y alcance de este derecho fue muy cuestionado por los servidores públicos, quienes se resistían en la mayoría de los casos a garantizar este derecho, pues argumentaban que cómo era posible que cualquier particular solicitara este tipo de información, sin expresar el motivo o justificación de ello, y más aún, que la autoridad estuviera obligada a proporcionarla. De tal forma, en muchos de los casos fue necesario recurrir en vía de queja a los organismos protectores de los Derechos Humanos para hacer el derecho al acceso a la información efectivo, ante la inexistencia de los ahora organismos especializados que velan en lo particular por la protección de este derecho.

En México, el derecho al acceso a la información pública empieza a ser realmente efectivo hasta el año 2002 (bajo el primer gobierno de oposición), al entrar en vigor la LFTAIPG, que a su vez creó IFAI. En su exposición de motivos, la citada Ley destaca la necesidad de restablecer el sistema democrático, la vigencia del Estado de Derecho, la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas y ser evaluados en sus funciones, así como la protección de datos personales.

Preciso es destacar que algunas de las entidades federativas como es el caso de Jalisco (enero 2002) y Sinaloa (abril 2002) se adelantaron al instaurar su propio instituto, aún antes del IFAI (junio 2002); posteriormente se crearon los correspondientes a los Estados de Aguascalientes (agosto 2002), Michoacán (agosto 2002), Querétaro (septiembre 2002), Nuevo León (febrero 2003), Durango (febrero 2003), Colima (marzo 2003), San Luis Potosí (marzo 2003), Distrito Federal (mayo 2003), por citar algunos de ellos. Como resultado, es hasta febrero del 2007 con la instauración en el estado de Tabasco cuando la totalidad de las entidades federativas habían establecido cada una de ellas su propio instituto<sup>7</sup>, de tal suerte que, a la fecha, la naturaleza jurídica de dichos entes es de órganos constitucionales autónomos, lo que permite que actúen con la mayor independencia y objetividad.

El establecimiento de una ley federal así como de las leyes estatales, implicó que un mismo derecho estuviera regulado por treinta y tres diversos ordenamientos jurídicos, habiendo establecido cada uno de ellos diferentes definiciones, criterios, conceptos, procedimientos y requisitos, estandarización que medianamente se alcanzó hasta el año 2007.

Con la creación de los organismos específicos encargados de velar por el respeto al derecho al acceso a la información pública y protección de datos personales, las comisiones de Derechos Humanos quedaron relevadas de su protección directa en el derecho de información, conservando únicamente la facultad de conocer de quejas por retardo injustificado o actuación negligente en los procedimientos o trámites de recurso y en la calidad de la presentación del servicio público.

**Ley Federal de  
Transparencia  
y Acceso a la  
Información Pública  
Gubernamental**

**Instituto Federal  
de Acceso a la  
Información  
Pública y otros  
organismos estatales  
especializados**

<sup>7</sup> IFAI, *Estudio comparativo de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, 2011.

**Principio de máxima  
publicidad**

El 20 de julio del 2007 se reforma de nueva cuenta el artículo 6 de la CPEUM para establecer un mayor alcance al derecho a la información, al señalar de manera expresa una serie de bases y principios. Dentro de estas nuevas disposiciones se encuentran que toda información en posesión de cualquier autoridad o entidad es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, prevaleciendo el principio de máxima publicidad. Asimismo, la Ley señala que la información que se refiere a la vida privada y datos personales será protegida, y que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, tendrá acceso gratuito a la información pública; igualmente se establecen mecanismos de acceso a la información con organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, y además, se estipula que los sujetos obligados deberán preservar su documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán en medios electrónicos la información actualizada de sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos.

**El papel de las  
Comisiones  
Estatales de los  
Derechos Humanos  
y su competencia  
en acceso a la  
información pública**

Ante la incipiente obligación constitucional de crear los organismos especializados de la protección del derecho a la información, existieron entidades federativas que consideraron la posibilidad de adicionar esta facultad a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y optaron por fusionar ambas instituciones. Este fue el caso del estado de Querétaro, donde su poder legislativo las reunió en una sola institución para dar pie a «La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública». Es igualmente importante destacar que dicha reforma constitucional local fue publicada el 31 de marzo del 2008 en el Periódico Oficial del estado de Querétaro, y fue impugnada por el entonces Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, el 29 de abril de ese mismo año, a través de la acción de constitucionalidad 76/2008, 77/2008, mientras que integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo también la impugnaron a través de la acción 78/2008<sup>8</sup>. La acción de inconstitucionalidad fue declarada procedente al considerar que la fusión de los organismos estatales de Derechos Humanos y de acceso a la información en un solo órgano era inconstitucional porque afectaba los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo 6 de la norma suprema, toda vez que ésta exige de los poderes constituidos, directamente, no solo la realización de determinadas funciones, sino la creación con características explícitas; es decir, hay un mandato constitucional para la creación y existencia de ambos. Por ello, ante la procedencia de la acción inconstitucionalidad fue necesario dejar sin efecto la fusión de facultades y otorgar vida autónoma e independiente a ambos organismos.

El 28 de septiembre de 2008, el pleno de la SCJN declara la invalidez de las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre del 2008<sup>9</sup>. No obstante, atendiendo al mandato constitucional expresado en la reforma del 20 de julio del 2007 al ar-

<sup>8</sup> <https://www.scjn.gob.mx/leyes/Documents/BoletinLegislativo/2008/BoletinLegislativoA3N23.pdf>

<sup>9</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008)

título 6, que obligaba a las entidades federativas al establecimiento de organismos especializados, trajo como consecuencia la instauración de cada uno de ellos en las 31 entidades y el Distrito Federal, estructurándose así todo un sistema nacional de protección para garantizar el acceso a la información pública. En su momento, la experiencia mexicana en el diseño y estructura de la LFTAIG permitió aportar elementos valiosos para desarrollar en el seno de la organización de los Estados americanos la «Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública»<sup>10</sup>.

## 2. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS COMO SUJETOS OBLIGADOS DE TRANSPARENCIA

Como se puntualizó anteriormente, con la instauración del sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se volvió más accesible hacia la ciudadanía, aunque esto se hacía exclusivamente en la materia ambiental, toda vez que permitía por conducto de las instituciones derecho-humanistas hacerlo medianamente exigible. Desde su nacimiento, estos organismos conocen y resuelven quejas por violaciones a los Derechos Humanos en general provenientes de autoridades o servidores públicos en el ámbito estatal y municipal. Con una naturaleza correctiva y preventiva, estos organismos se erigen como aliados de todo ciudadano que busca exigir sus derechos fundamentales al Estado. En tratándose de derechos de acceso a la información, los organismos locales de protección a los Derechos Humanos, funcionan como facilitadores que auxilian a las personas a obtener la información que se encuentra en manos del poder público, garantizando así los derechos de libertad en su modalidad de acceso a la información u otros derechos, incluido el derecho de petición.

A partir de la instauración de los organismos especializados encargados de velar por el acceso a la información pública y datos personales, las comisiones de Derechos Humanos pasan a asumir básicamente un rol de sujetos obligados de la transparencia. Con esta visión, los organismos de Derechos Humanos se transforman en entes públicos que tienen la obligación de transparentar el ejercicio de sus funciones y rendir cuentas a la sociedad, evidenciando el principio de máxima publicidad al asumir el deber de informar de oficio distintos rubros como estructura orgánica, atribuciones, normatividad, directorio de servidores públicos, remuneraciones mensuales, desglose presupuestal, los de planes de trabajo y programas operativos, entre otros.

Hoy en día, todos los organismos estatales de protección de Derechos Humanos cuentan en sus páginas de internet con una sección dedicada exclusivamente al rubro de la transparencia. En ella es posible consultar aspectos específicos al interior de cada uno de esos organismos y una breve descripción de la normatividad que los obliga a difundir esa información, además de que cumplen igualmente con la normatividad aplicable, pues sus sitios web incluyen también un

**‘Ombudsman’  
y cumplimiento  
de obligaciones  
de transparencia  
y acceso a la  
información pública**

**Páginas web,  
publicidad activa**

<sup>10</sup> [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf)



apartado para tramitar las solicitudes de transparencia ante dichos entes como sujetos obligados.

**Unidades de información al interior de cada 'Ombudsman'**

Debe subrayarse que los órganos garantes de la transparencia de cada Estado han asumido un papel de vigilantes y supervisores, ya que al identificar a cada ente público como sujeto obligado de transparencia se ha propiciado que cada instancia del área pública deba de contar con una unidad de información. Esta unidad se convierte en el órgano encargado de administrar, procesar y operar el sistema de información, lo que conlleva que los tres poderes del Estado en cada nivel de Gobierno, así como organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos, incluso partidos políticos, deban poseer una unidad de información que tramite todas las solicitudes que se presenten. En este orden de ideas, los institutos de transparencia existen como órganos supervisores de las unidades de información de cada ente público, por lo que su actuación depende en gran medida de la eficiencia o deficiencia de las unidades de información en cada instancia pública.

**Administración descentralizada y cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información**

Es de precisar que en la mayoría de los casos, el porcentaje de impugnación en solicitudes de transparencia en los Estados de la República se encuentra por debajo del 5%, lo que revela que las entidades estatales y municipales están dando cumplimiento al deber de transparentar sus actuaciones y proporcionar oportunamente la información pública de oficio. Lógicamente, el derecho al acceso a la información es relativamente nuevo en nuestro país y la tendencia es el perfeccionamiento gradual en la exigencia de este derecho. No obstante, de acuerdo a las estadísticas, debe puntualizarse que los organismos autónomos en donde se ubican la mayoría de las comisiones de Derechos Humanos, han mostrado un buen comportamiento al haber recibido un número muy bajo de recursos de revisión, lo que significa que existe una conciencia generalizada y una actitud responsable en relación a la obligación de transparentar toda aquella información que se encuentre en su poder.

### 3. LA NUEVA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

**Avances normativos y reforma constitucional**

Los avances en el marco normativo de la transparencia en México han sido paulatinos pero significativos. Por ello, con la finalidad de reglamentar la reforma constitucional promulgada en febrero de 2014, y con base en la necesidad de adecuar la normatividad de transparencia con parámetros específicos en el derecho al acceso a la información, el IFAI envió al Senado de la República el documento denominado «Diez puntos relevantes a considerar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública»<sup>11</sup>, en febrero de 2015.

**Titulares del derecho y sujetos obligados**

Dicho texto pone de manifiesto un espíritu derecho humanista en el acceso a la información al proponer como primer punto la permanencia de una cláusula interpretativa *prima facie* en los supuestos de violaciones graves a los Derechos Humanos o delitos de lesa humani-

<sup>11</sup> Este documento fue la base para la reforma constitucional de mayo de 2015, en materia de transparencia.

dad. Con ello, el interés público se ve superado por el interés de la sociedad a la que se le habilita el conocer información que no sólo afecta directamente a las víctimas u ofendidos, sino que ofende a toda la sociedad sin la necesidad de que exista un pronunciamiento previo de la autoridad competente. Asimismo, en el citado documento, el IFAI hace un llamado a acotar las causales de reserva de información por razones de seguridad nacional y estabilidad económica del país, además de precisar que todos los fideicomisos y fondos públicos deben ser considerados sujetos obligados de transparencia; del mismo modo, el IFAI pide delimitar lo relativo a sanciones para los órganos garantes de información y exige el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Transparencia.

Como resultado, el 4 de mayo de 2015 se promulgó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que busca fortalecer los mecanismos para garantizar el derecho al acceso a la información. Ahora, con un catálogo más amplio de sujetos obligados que incluye fideicomisos, sindicatos y a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos, la nueva normatividad pondera el principio de máxima publicidad de la transparencia. Al mismo tiempo, el ente federal encargado de la transparencia en México cambia de nombre al adoptar como nueva denominación Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Mención especial merecen las nuevas acepciones de dicho ordenamiento jurídico, pues su texto identifica el acceso a la información como derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información<sup>12</sup>. En el mismo sentido, la Ley contempla que no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a Derechos Humanos o delitos de lesa humanidad<sup>13</sup>.

Es igualmente notorio que la nueva Ley contenga ahora este espíritu de protección a los derechos fundamentales, al referirse a la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información, sin discriminación alguna. Además, el nuevo ordenamiento jurídico establece una serie de obligaciones específicas para los organismos de protección de los Derechos Humanos de las entidades federativas, estableciendo, entre otras: la obligación de difundir las versiones públicas de las recomendaciones emitidas y el estado que guarda su atención; las versiones públicas del acuerdo de conciliación; el listado de medidas precautorias; la información que cuente con violaciones graves a los Derechos Humanos; las actas de las sesiones de consejo; el estado que guardan los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y el seguimiento; la evaluación y monitoreo en materia de igualdad entre mujeres y hombres, entre otras responsabilidades<sup>14</sup>. Indudablemente, estas nuevas obligaciones permitirán transparentar aún más la actividad y actuaciones de las comisiones estatales protectoras de los derechos fundamentales.

**Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Obligaciones específicas para los organismos de protección de los Derechos Humanos**

<sup>12</sup> LGTAIP, art. 4.

<sup>13</sup> LGTAIP, art. 5.

<sup>14</sup> Art. 74.II.

**Finalidad del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales**

Finalmente, la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales busca una armonización de las leyes locales que favorece la base normativa de transparencia y acceso a la información pública en todo el país. Este nuevo Sistema, integrado por el INAI, los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se suma a los esfuerzos del Estado mexicano por combatir la corrupción y la opacidad de la Administración pública en nuestro país.

Con una nueva concepción de la gestión gubernamental y siguiendo los principios rectores del Gobierno abierto, México incrusta en la materia de transparencia el principio de progresividad y *pro homine* de los Derechos Humanos, como ejes sustantivos de una sociedad democrática que lucha por fortalecer el Estado de Derecho.

#### 4. FUENTES DE INTERNET

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008)

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/202.htm?s=>

<http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/10%20Puntos%20Relevantes%20LGTAIP-Acuses%20Senado.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

[http://www.caip.org.mx/directorios/organismos\\_estatales.html](http://www.caip.org.mx/directorios/organismos_estatales.html)

<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/cuapo/mj-63-00/antece.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>

<http://www.federacionombudsman.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/76/art/art4.htm>

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf)

<https://www.scjn.gob.mx/leyes/Documents/BoletinLegislativo/2008/BoletinLegislativoA3N23.pdf>

## 17. SÍNTESIS\*

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Marco jurídico general; 1.2. Instituciones; 1.3. Políticas. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 2.1. Publicidad activa; 2.2. Acceso a la información. 3. PARLAMENTO. 4. JUECES Y TRIBUNALES: 4.1. Publicidad activa; 4.2. Acceso a la información. 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS: 5.1. Partidos políticos; 5.2. Asociaciones y fundaciones; 5.3. Empresas. 6. GRUPOS VULNERABLES

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Marco jurídico general

Las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica han contribuido al desarrollo del marco jurídico necesario para garantizar el derecho de acceso a la información pública y para la regulación de las obligaciones de transparencia de la Administración pública y de otros sujetos obligados (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela. Autónomicas España: Justicia de Aragón y Diputado del Común).

En materia de transparencia y acceso a la información, los aportes de las Defensorías han sido claves para el desarrollo del marco jurídico. Es sobresaliente la actuación del Defensor del Pueblo de Paraguay, quien en 2013 presentó el «Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública». Igualmente, en Bolivia la Defensoría del Pueblo participó en la discusión y elaboración de la «Ley de Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción» y en los debates del «Proyecto de Ley de Acceso a la Información», realizando aportes específicos para la

**Aportes de las Defensorías del Pueblo al desarrollo del marco normativo**

**Contribuciones de las Defensorías del Pueblo a los Proyectos de Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia**

---

\* Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia a la actuación de determinadas Defensorías se realiza a título meramente ejemplificativo. El hecho de que, en relación con cada una de las materias tratadas, no se mencione a otras Defensorías, no implica, en modo alguno, que éstas no hayan intervenido activamente en las referidas materias. En algunos casos se utiliza el término Defensoría, Ombudsman o Institución Nacional de Derechos Humanos como sinónimos de Procuraduría, Comisión, Proveedor de Justicia, etc.

*Abreviaturas:* CNDH = Comisión Nacional de Derechos Humanos; INDDHH = Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; ONG = organizaciones no gubernamentales; PTE = Portales de Transparencia Estándar; RIT = Red Interinstitucional de Transparencia; RTA = Red de Transparencia y Acceso a la Información.

garantía de los derechos humanos. En Costa Rica la Defensoría de los Habitantes fue parte de los esfuerzos interinstitucionales para la elaboración del «Anteproyecto de Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública». En la misma línea, la Defensoría del Pueblo de Perú, en 2000, recomendó al Congreso la elaboración y aprobación de una ley que desarrolle el derecho fundamental de acceso a la información pública. En 2001, a través del «Informe Defensorial Núm. 60: El acceso a la información pública y la cultura del secreto», la Defensoría del Pueblo de Perú propuso los lineamientos básicos para la elaboración del «Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública». Además, en 2012, la Defensoría de Perú presentó una propuesta de anteproyecto de ley, con la finalidad de crear una «Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública» como ente rector de un «Sistema Nacional» en esta materia. Por su parte, en El Salvador la Procuraduría Adjunta de Derechos Civiles realizó un análisis preliminar de la «Ley de Acceso a la Información Pública», denominado «Opinión sobre la Ley de Acceso a la Información Pública», en donde se analizó las implicaciones de la Ley y las obligaciones que conlleva. De igual manera, en el ámbito autonómico de España, el Justicia de Aragón y el Diputado del Común concluyeron en 2014 informes sobre los anteproyectos aragonés y canario de leyes de transparencia.

En Uruguay, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) participó en el debate parlamentario sobre el «Proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual», en el cual se determinaron las competencias de la INDDHH para defender y promover los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual.

Por otra parte, en referencia a los límites del derecho, en 2004, la Defensoría del Pueblo de Venezuela realizó un análisis sobre el «Anteproyecto de Ley de Habeas Data» y en 2011 presentó observaciones y recomendaciones al «Proyecto de Reforma de la Ley Contra la Corrupción», recomendando incluir en el proyecto la obligación de los miembros de la Policía de actualizar anualmente su declaración jurada de patrimonio.

Con base en el Informe de 2001 de la Defensoría del Pueblo de Perú, antes mencionado, en 2002 el Congreso peruano promulgó de la Ley en la materia. Sin embargo, la Defensoría señaló que algunos de aspectos de la Ley restringían el ejercicio del derecho fundamental y presentó una demanda de inconstitucionalidad. Debido a esos cuestionamientos institucionales, el Congreso decidió reformar la Ley, incluyendo las propuestas de la Defensoría del Pueblo, especialmente en relación con los límites al derecho de acceso a la información pública. También el Defensor paraguayo presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, en el «Caso Vargas Telles», debido a la negativa de la Administración pública y de la justicia ordinaria a reconocer el derecho de acceso a la información pública del ciudadano. La Corte aceptó el recurso presentado por el Defensor, mediante la Sentencia 1306, fallo que marcó un nuevo rumbo para el derecho de acceso a la información en el Paraguay. Por su

**Contribuciones de las Defensorías del Pueblo a proyectos de ley relativos a temas directamente relacionados con el derecho de acceso a la información, la transparencia y sus límites**

**Las Defensorías del Pueblo y la jurisprudencia constitucional sobre transparencia y acceso a la información pública**

parte, la Defensoría colombiana, desde hace varios años, realiza un seguimiento a las normas y conceptos interpretativos en materia de acceso a la información, emprendiendo actividades como presentar argumentos ante la Corte Constitucional para defender la constitucionalidad de la «Ley de Transparencia».

De igual manera, las Defensorías del Pueblo han contribuido a la consolidación normativa e institucional de este derecho siendo partícipes de iniciativas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Costa Rica, Perú, Ecuador, Guatemala). En el caso de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes está directamente involucrada en esa iniciativa multilateral, con el compromiso de modernizar el aparato estatal aumentando la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales; apoyando la participación ciudadana; creando estándares de integridad profesional en las administraciones; y, aumentando el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Perú participa en la «Comisión multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de acción de gobierno abierto». La labor de esa Comisión fue clave para que Perú sea incluido como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto. En la misma línea, la Defensoría peruana participa activamente como miembro de pleno derecho de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), de la que también son miembros la Defensoría del Pueblo de Ecuador y el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. La Institución guatemalteca participa además en la Red Iberoamericana de Protección de Datos.

**Defensorías del Pueblo y organismos internacionales: Alianza para el Gobierno Abierto, Red Iberoamericana de Protección de Datos y Red de Transparencia y Acceso a la Información**

## 1.2. Instituciones

Las actuaciones de las Defensorías en el tema del este informe han tenido lugar desde distintos niveles: 1. Defensorías del Pueblo designadas por ley como órganos de control de la transparencia, es decir, aquellas que tienen competencia expresa en materia de transparencia y acceso a la información pública (a nivel nacional, Ecuador y Guatemala, y autonómico en España: Castilla y León y Cataluña) o conforman órganos colegiados para la transparencia y rendición de cuentas, junto a otras instituciones del Estado y de la sociedad civil (Colombia y Perú). 2. Defensorías que actúan en el marco de sus competencias generales para la garantía de los derechos humanos y control de la buena gestión de la Administración pública, desde las cuales colaboran con los órganos de transparencia creados mediante ley y reciben quejas de la ciudadanía ante la denegación de acceso a la información por parte de la Administración (§ 2.2.). 3. Defensorías con atribuciones legales de acceso preferente a la información pública en poder de la Administración y a información reservada (§ 2.2.). 4. Actividades de los *Ombudsmen* en la educación, información y en campañas de divulgación del derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia, estas últimas han sido realizadas por todos los miembros de la FIO que participan en este Informe.

**Niveles de actuación de las Defensorías para la transparencia y el acceso a la información: funciones del ‘Ombudsman’**

**Defensorías del Pueblo como órganos de control de transparencia y acceso a la información: Ecuador y Guatemala**

Como órganos de control de transparencia, son destacables los casos de Ecuador y Guatemala. La Defensoría del Pueblo de Ecuador tiene amplias funciones en materia de transparencia. En ese Estado fue establecido mediante ley que la Defensoría es el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, con funciones de vigilancia a todos los sujetos obligados por la Ley, tanto públicos como privados. Es similar el caso de Guatemala, cuya legislación establece que la autoridad en esta materia es el Procurador de Derechos Humanos.

**Inconstitucionalidad de la dotación de funciones de transparencia a las Defensorías del Pueblo, afectación de los principios de autonomía y especialización: México**

Cabe señalar que en México la dotación de esta nueva competencia a las Defensorías del Pueblo no ha estado exenta de polémica. En esa línea, en algunos Estados de México en un primer momento se atribuyó a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos funciones de transparencia. Por ejemplo, en Querétaro el *Ombudsman* pasó a denominarse «Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública». Esta fórmula fue impugnada mediante acciones de constitucionalidad que fueron declaradas procedentes. Inconstitucionalidad que fue declarada en consideración a que la fusión de los *Ombudsman* y de los entes de acceso a la información en un solo órgano afectaba los principios de autonomía y de especialización de cada institución.

### 1.3. Políticas

**Aportes de las Defensorías a las políticas y planes generales para la transparencia**

En cuanto a los planes generales para la transparencia y el acceso a la información, conforme hemos señalado, la Defensoría del Pueblo de Perú participa en la «Comisión multisectorial de naturaleza permanente para la implementación y el seguimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto». Además, esta Defensoría ha recomendado a la Presidencia del Consejo de Ministros la creación de una política de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de las entidades del Poder Ejecutivo. En Colombia, con el apoyo de EUROsociAL, la Defensoría a ha desarrollado tres proyectos enfocados a contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas de garantía de transparencia y del derecho de acceso a la información pública: una propuesta de régimen sancionador para que se modifique la Ley de transparencia; un diagnóstico sobre el cumplimiento del Reglamento de la Ley; y, una propuesta de reforma del régimen de excepciones del derecho de acceso a la información pública.

**Índices de transparencia y adopción de políticas públicas**

Los índices de transparencia son un elemento clave en construcción de políticas públicas. En este campo se puede resaltar la propuesta de la Defensoría de Costa Rica para la creación de un «Índice de Transparencia para el Sector Público».

**Actividades de las Defensorías para contribuir a la promoción y educación en la transparencia**

En la Región están muy presentes las actividades de las Defensorías para contribuir a la promoción y educación en transparencia y acceso a la información, desde campañas de sensibilización, cursos de capacitación para funcionarios, publicación de informes temáticos y campañas de divulgación del derecho de acceso a la información pública y las

obligaciones de transparencia (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Autónomicas Española).

En ese marco, en Costa Rica la Defensoría organiza cada año foros de acceso a la información en la conmemoración del «Día Internacional de Acceso a la Información». De igual forma, en Ecuador, la Defensoría anualmente lleva a cabo la «Semana de la Transparencia». En 2014 el evento central de esa semana fue un foro internacional, en el que participaron panelistas de la Defensoría del Pueblo de Panamá, de la Defensoría del Pueblo de Perú y de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala.

En materia de capacitación y seguimiento, es importante resaltar que durante 2014 la Defensoría del Pueblo de Ecuador realizó 48 talleres de capacitación a nivel nacional respecto de las obligaciones de transparencia, capacitando a 1.441 servidores públicos. En Perú, la Defensoría, durante 2014, realizó 22 capacitaciones y conferencias sobre el derecho de acceso a la información pública, dirigidas a 1.100 funcionarios públicos y ciudadanos del país. La Defensoría peruana, además, ha recomendado la implementación de actividades permanentes de capacitación para los funcionarios responsables de acceso a la información pública y de los portales de transparencia. Entre las actividades de las Defensorías autonómicas españolas, es sobresaliente este tipo de actividades. En noviembre de 2014, el Valedor do Pobo organizó un curso sobre transparencia y gobierno abierto, con ponentes del ámbito académico, de diferentes administraciones y del *Ombudsman* europeo. Seguidamente, en diciembre de 2014, el Síndic de Greuges desarrolló una jornada de formación con defensores locales catalanes sobre la nueva regulación del derecho de acceso y la transparencia.

Entre otras publicaciones de los *Ombudsman* iberoamericanos, podemos señalar que en noviembre de 2009, la Institución peruana publicó el «Documento Defensorial Núm. 9: El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo», como herramienta para difundir, promover y proteger el derecho de acceso a la información pública y fomentar la vigilancia ciudadana. Asimismo, en 2012 la Defensoría de Perú publicó un «Compendio de normas: acceso a la información pública». De igual manera, las Defensorías autonómicas españolas han realizado publicaciones e investigaciones en la materia, ya sea incluyendo secciones sobre transparencia en los informes anuales (Justicia de Aragón, Valedor do Pobo, Defensor del Pueblo de Navarra, Defensor del Pueblo andaluz); o elaborando informes temáticos (el Justicia de Aragón elaboró el «Informe especial sobre transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón»; el Síndic de Greuges de Cataluña publicó en 2012 el informe extraordinario «El derecho de acceso a la información pública»; y el Valedor do Pobo elaboró en 2015 un informe pendiente de publicación sobre «Transparencia en Galicia»).

**Día Internacional de Acceso a la Información y Semana de la Transparencia**

**Actividades de formación y campañas de sensibilización**

**Diversas publicaciones defensariales en la materia**



## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Publicidad activa

**Transparencia en las Defensorías y actividades de control**

**Portal institucional de la Defensoría como mecanismo de publicidad y control de la Administración, «Red Interinstitucional de Transparencia» y otros entes defensoriales para la publicidad activa**

Las Defensorías de la Región han creado apartados en sus páginas web para garantizar la publicidad activa de cada institución y han establecido en su estructura interna departamentos de transparencia institucional, en algunos casos encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Administración pública (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Perú).

En materia de publicidad activa, es de interés la iniciativa de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica que creó la «Red Interinstitucional de Transparencia» (RIT), como herramienta para facilitar el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos a través de su publicación en Internet. De igual forma, en Ecuador la Defensoría cuenta con un sistema informático que permite a los sujetos obligados presentar sus informes en versión electrónica, a través del portal institucional de la Defensoría [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec), lo que facilita la presentación y el procesamiento de la información. En Guatemala, la Institución defensorial ha realizado esfuerzos para poner en marcha la «Plataforma de Recopilación de Datos». Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) cuenta con el «Sistema de Transparencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos». En Colombia, la Defensoría actualizó su página web para cumplir con los requerimientos de información mínima obligatoria de la Ley y cuenta ya con el «Programa de Gestión Documental» y con «Tablas de Retención Documental» bajo los parámetros exigidos por el «Archivo General de la Nación». Asimismo, el Defensor del Pueblo de España actualizó su página web a fin de cumplir con legislación de transparencia y facilitar el acceso a la información. En El Salvador, en 2009, se estableció la «Comisión Ética de la Procuraduría» y en 2012 se autorizó la creación de una «Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública» en la Procuraduría.

**Supervisión 'in situ' y verificación en los portales electrónicos**

La Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala cada año realiza una supervisión *in situ* y varias verificaciones de los portales electrónicos de los sujetos obligados por la Ley. En 2014 supervisó a 246 sujetos obligados, a fin de evaluar el funcionamiento de la Unidad de Información de cada uno. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Perú, tras la promulgación de la «Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública», realiza supervisiones de la implementación y actualización de los «Portales de Transparencia Estándar» (PTE) de las entidades públicas, verificaciones que tienen como objetivo evaluar el nivel de cumplimiento de la obligación legal de difundir información sobre la gestión pública. También la Defensoría de Ecuador realiza supervisiones de los portales web de los sujetos obligados. En Ecuador, debido a las deficiencias encontradas en las páginas web, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 007-DPE-CGAJ, mediante la cual se establecen plantillas homologadas de cumplimiento obligatorio, las mismas que deben ser actualizadas de ma-

nera mensual. Además, en virtud de un convenio entre la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de la Administración Pública, las 160 entidades de la Función Ejecutiva han desarrollado páginas estandarizadas en las que se difunde en forma homogénea la información de transparencia activa.

Pese a los sistemas de control establecidos, los miembros de la FIO aún registran incumplimientos de distintos entes del Estado en sus obligaciones de publicidad activa. En este ámbito, el Defensor del Pueblo de España ha recibido quejas referentes a la escasa información del Portal de Transparencia de España y pone de manifiesto que las solicitudes de información deben ser aceptadas en cualquier formato legalmente previsto y no únicamente de manera electrónica. Además, el Defensor de España señaló que los procedimientos de registro requeridos para la presentación de solicitudes en el Portal de Transparencia podrían resultar disuasorios e incluso convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho. La Defensoría de Ecuador apuntó que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa se produce principalmente a nivel de gobiernos autónomos descentralizados, los que representan aproximadamente el 50% de las entidades obligadas a informar. Para la Defensoría ecuatoriana, la causa del incumplimiento radica en que algunas entidades no tienen el presupuesto ni la infraestructura necesarios para crear y mantener una web que les permita difundir sus actividades y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley. De igual forma, en Portugal la Defensoría destaca la negativa de las solicitudes de acceso a los documentos de los órganos municipales y ha sostenido, durante años, su posición de defensa inequívoca del «principio de archivo abierto». Asimismo, la Procuraduría de Guatemala señala a los entes locales (Municipios) como los sujetos obligados con menor nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, siendo también una de las causas de incumplimiento identificadas la falta de medios económicos para crear portales web y mantenerlos.

La Defensoría del Pueblo de Venezuela recomendó al Ministerio de Educación, configurar sistemas para contar con información de calidad sobre la situación educativa en todos sus niveles y modalidades y publicar, en los distintos medios disponibles, los resultados de la «Consulta Nacional sobre Calidad Educativa». Por su parte, la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico señaló el incumplimiento de los deberes de transparencia de la Autoridad de Energía Eléctrica, en la información suministrada a los consumidores en las facturas, al incluir información que no permitía entender los conceptos cobrados por consumo eléctrico. En Portugal, el Provedor de Justicia recibió varias quejas contra la Administración de la Seguridad Social por falta de transparencia en los datos sobre los criterios de cálculo del monto de las pensiones. La Institución defensorial señaló a la Administración la obligación de entregar a los pensionistas información que les permita identificar y justificar las deducciones realizadas y sugirió poner esa información en la plataforma electrónica.

Las Defensorías también señalan deficiencias en el acceso a la información pública respecto a las políticas de seguridad ciudadana

**Registro de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa**

**Calidad de la información entregada**

**Deficiencias en la transparencia respecto a las políticas de seguridad ciudadana**

implementadas por el Estado. En Venezuela la Defensoría encontró obstáculos para hacer un seguimiento adecuado a estas políticas, toda vez que los órganos competentes no cumplieron con la obligación legal de suministrar la información requerida por este órgano. Además, la Defensoría venezolana, en 2011, recomendó al Consejo General de Policía la necesidad de establecer mecanismos que le aseguren a la ciudadanía el acceso a información sobre la Función Policial.

## 2.2. Acceso a la información

**Quejas recibidas por vulneraciones al derecho de acceso a la información: incumplimiento del plazo legal para la entrega de la información; cobros ilegales o arbitrarios; excepciones no previstas en la ley**

Son generalizadas y numerosas las quejas recibidas por los miembros nacionales de la FIO relativas a vulneraciones del derecho de acceso a la información, ya sea por omisión o por denegación expresa de informar, por parte de los sujetos obligados (El Salvador, Nicaragua, Perú, Portugal, Puerto Rico, Venezuela. También las Defensorías de ámbito no nacional). Por ejemplo, en Nicaragua la Procuraduría de los Derechos Humanos recibió 115 denuncias (de 2012 a 2015), en relación a la violación del derecho de acceso a la información pública en nueve regiones del país, incluyendo las regiones autónomas del Caribe Norte y Sur. Asimismo, en Perú, de la revisión de las quejas presentadas ante la Defensoría, ésta señala como actos vulneratorios más recurrentes: el incumplimiento del plazo legal para la entrega de la información (60%); los cobros ilegales o arbitrarios (9%); la negativa sustentada en la aplicación de excepciones no previstas en la ley (5,5%) o sustentada en su inadecuada interpretación (4%).

**Acceso a la información ambiental y urbanismo: licencias de construcción y procedimiento de expropiación**

En temas relacionados con urbanismo y acceso a la información ha intervenido el *Ombudsman* de Portugal, por ejemplo, en el acceso a la información de todos los ciudadanos al proceso de concesión de licencias de construcción, sin necesidad de demostrar un interés particular, bajo el «principio de Administración abierta». Asimismo, en un procedimiento de expropiación en el cual un ciudadano solicitaba el informe técnico con el que se tomó la decisión de expropiación. Sobre la información de licencias de construcción, también se pronunció la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico. Por su parte, en Venezuela la Defensoría recomendó al Ministerio de la Vivienda establecer un registro del número de viviendas que han presentado fallos de infraestructura en el marco de la Gran Misión Vivienda; el número de viviendas adjudicadas por el Ministerio y ofrecer información estadística sobre la construcción y remodelación de viviendas. En cuanto al acceso a la información ambiental, el Defensor del Pueblo de España tiene una amplia y relevante doctrina, la misma que en parte puede ser aplicada a la reciente legislación de acceso a la información pública y transparencia.

**Actuaciones de los 'Ombudsman' autonómicos, provinciales y estatales para el acceso a la información en materia de medio ambiente y urbanismo**

También los *Ombudsman* de ámbito local han resuelto variedad de quejas de acceso a la información (Argentina, España y México). En Argentina, sólo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2014, se presentaron 140.183 quejas por denegación de acceso a información. En España, destacan las quejas recibidas por falta de acceso a la información en los temas relativos a urbanismo (Ayuntamiento de An-

tequera, Justicia de Aragón, DI-2426/2013 y falta de transparencia del Instituto Canario de la Vivienda, Diputado del Común 2014) y medio ambiente. En lo concerniente al acceso a información ambiental, en Aragón, podemos resaltar la actuación de la Institución ante la dificultad para obtener información ambiental relativa a los permisos para talas de árboles por parte del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. En Galicia, es de trascendencia la actuación del Defensor frente a la falta de acceso a la información sobre permisos mineros; las obras en la Laguna de Frouxeira; o informes en relación con el proyecto de mina de oro de Corcoesto. En el País Vasco, la Recomendación general del Ararteko 6/2010 sobre acceso a la información medioambiental. De igual manera, en México, en la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua se registran varias quejas en materia de acceso a la información ambiental desde 2001.

Las instituciones miembros de la FIO han manifestado su preocupación por los límites impuestos al derecho, insistiendo en que este derecho no puede ser denegado más allá de los casos establecidos legalmente (España y Portugal). En ese sentido, el *Ombudsman* de Puerto Rico señaló su inconformidad con una tendencia creciente de promulgación de excepciones al acceso a la información pública, mediante la categorización de confidencialidad de la misma. Confidencialidad desde la que incluso se ha impedido el acceso del *Ombudsman* a la información (como en los casos ante el Departamento de Familia en Puerto Rico). Por su parte, en Portugal el Proveedor de Justicia solicitó a la Corte Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal que establecía, como norma general, la confidencialidad en el acceso al contenido de algunos documentos del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Defensor del Pueblo de España subrayó que, incluso ante la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información, debe primar el principio *pro acceso* y otorgarse la información parcial que sea posible.

Asimismo, frente a los límites del derecho, en 2005, la Institución peruana recomendó al Congreso la revisión y modificación la «Ley de Defensa, Conservación e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación» y de otras normas, con la finalidad de que el plazo de desclasificación y las excepciones al acceso a información que contienen se adecúen a las categorías de clasificación secreta, reservada y confidencial, sobre todo en lo que concierne a la documentación relativa a la defensa y seguridad nacional. Además, en 2013, la Defensoría de Perú presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 del Decreto Legislativo Núm. 1129/2012, que regula el Sistema de Defensa Nacional. La Defensoría considera que esa disposición normativa vulnera el derecho de acceso a la información pública, al establecer, como regla absoluta, el carácter secreto de toda la información o documentación que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la «Seguridad y Defensa Nacional», así como aquella que contiene las deliberaciones efectuadas en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

**Límites del derecho: información reservada y datos personales**

**Actuaciones de las Defensorías para la desclasificación de información reservada: seguridad nacional**

**Regulación de la información reservada, facultades regladas o discrecionales**

En referencia a la información reservada, la INDDHH de Uruguay mostró su oposición a un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, en el que se proponía que cada organismo competente pueda decidir si la información solicitada es reservada o no en el mismo momento en que la persona interesada pida la información, ampliando así las potestades discrecionales del organismo requerido. La Institución uruguaya enfatizó en que la información relativa a derechos humanos no puede ser sometida a ningún tipo de restricción.

**Índice Nacional de Información Reservada**

En este ámbito de actuaciones, en el caso de Ecuador, la labor de la Defensoría ha contribuido a la implementación del «Listado Nacional de Información Reservada», para regular las facultades los sujetos obligados en la confidencialidad de la información.

**Protección de Datos Personales**

Asimismo, en materia de límites al derecho, podemos señalar que en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires opera el Centro de Protección de Datos Personales, órgano de control de asiento, uso y difusión de las bases de datos personales del sector público de la Ciudad de Buenos Aires. En Portugal, el Provedor de Justiça manifestó su preocupación por la protección de datos de los pacientes en el sistema de salud, porque considera desigual el tratamiento que se da a los datos de los pacientes en el sistema público (Administración abierta) y en el sistema privado (protección de datos), ante lo cual solicitó un pronunciamiento del Ministerio de Salud y del Parlamento, al verificar dos niveles de protección a los datos de los pacientes.

**Procedimientos de garantías y formas de exigibilidad: competencia de las Defensorías del Pueblo para promover o patrocinar acciones judiciales de acceso a la información pública**

En cuanto a las acciones jurídicas que cabrían por la falta de respuesta a las solicitudes de acceso a la información realizada por los ciudadanos o cuando ésta ha sido denegada. Podemos subrayar que la Defensoría de Ecuador puede promover o patrocinar, a solicitud de cualquier persona o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública. Si bien, la mayoría de casos ante la Defensoría ecuatoriana se resuelven sin necesidad de llegar a los tribunales, la Institución anota que en 2013 se registran 59 acciones de acceso a la información patrocinadas por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, 5 casos en 2014 y en lo que va de 2015 se registran 4 expedientes. Otra forma de actuación de las Defensorías en temas de acceso a la información ante los jueces y tribunales es a través de la figura del *amicus curiae* (Puerto Rico).

### 3. PARLAMENTO

**Portal electrónico del Parlamento**

Si bien en menor medida que a la Administración pública, las Defensorías del Pueblo también han vigilado el cumplimiento de los Parlamentos de sus obligaciones de publicidad activa y acceso a la información. En Guatemala, en la Procuraduría de los Derechos Humanos, en la verificación realizada en 2014 al portal electrónico del Parlamento, estableció que este organismo cumple en un 41.11% con sus obligaciones legales y echa en falta transparencia en datos como: salarios y honorarios; resultados del plan operativo anual; contrataciones de bienes y servicios, y depósitos con fondos públicos; comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones; publicación de dictá-

menes emitidos por cada una de las comisiones en cuanto a las iniciativas de ley y el diario de las sesiones plenarias. En cuanto a solicitudes de acceso a la información, según la Institución guatemalteca, el Poder Legislativo es la función del Estado que menos solicitudes de información recibió en 2014 (181).

En el ámbito local, los *Ombudsman* han solicitado que el acceso a las sesiones de los plenos municipales sea generalizado y gratuito, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas (Defensor del Pueblo Andaluz, queja 14/3637).

La Defensoría del Pueblo de Venezuela ha trabajado junto al Parlamento a través de un mecanismo de coordinación con la Asamblea Nacional, mecanismo que le permite hacer un seguimiento de los proyectos de ley y debates parlamentarios y tener incidencia en los procesos legislativos. De igual forma, en Puerto Rico la relación de la Oficina del Procurador del Ciudadano con el Parlamento es de colaboración.

**Solicitudes de acceso a las sesiones de los plenos municipales**

**Relación de colaboración entre la Defensoría del Pueblo y el Parlamento**

## 4. JUECES Y TRIBUNALES

### 4.1. Publicidad activa

En algunos casos, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, con competencia legal en materia de transparencia, han vigilado el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa del Poder Judicial (Ecuador y Guatemala). Podemos destacar en este campo las actividades de la Defensoría de Ecuador, que señala que la Función Judicial ha presentado el 100% de los informes de transparencia y acceso a la información solicitados. De igual manera, es sobresaliente en Guatemala el trabajo que viene desarrollando el *Ombudsman*. La Procuraduría de los Derechos Humanos guatemalteca apuntó que en la última verificación al portal electrónico de la Función Judicial se determinó que ésta cumple con publicar el 72% de la información regulada en Ley. Como incumplimientos, la Institución determinó que esa función del Estado no ha publicado información sobre: salarios y honorarios; resultados del plan operativo anual; e informes finales de las auditorías gubernamentales; sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada por delitos de derechos humanos y lesa humanidad; manejo de fondos públicos; y listado de asesores de la Corte Suprema de Justicia, Salas de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia de Ejecución y Sentencia y Juzgados de Paz.

**Obligaciones de publicidad activa del Poder Judicial**

### 4.2. Acceso a la información

Los miembros de la FIO han prestado atención a la obligación de la Función Judicial de garantizar el derecho de acceso a la información pública. La Procuraduría de Guatemala pone de manifiesto que la unidad de información de este organismo reportó que durante el 2014 recibió 2.055 solicitudes, de las cuales el 99.76% se resolvieron de forma positiva, utilizándose sólo en un caso el recurso de revisión.

**Solicitudes de acceso a la información recibidas por la Función Judicial. Guatemala: 99.76% de respuestas favorables**

**Defensoría del Pueblo y sentencias favorables al derecho de acceso a la información: colaboración con la Función Judicial**

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Bolivia, contribuyendo con la Función Judicial y a fin de esclarecer los delitos de lesa humanidad ocurridos en el pasado, ha solicitado al Alto Mando Militar de las Fuerzas Armadas que acate la disposición judicial que ordena la desclasificación de los archivos militares para develar los crímenes ocurridos durante las dictaduras militares.

## 5. ORGANIZACIONES PRIVADAS

### 5.1. Partidos políticos

**Capacitación en transparencia y acceso a la información a los integrantes de los partidos y movimientos políticos**

En cuanto a las obligaciones de transparencia de los partidos políticos es destacado el caso de Colombia, en donde el Comité de Transparencia, luego de su institucionalización y debido a la proximidad de ésta con las elecciones territoriales, de forma unánime decidió que las actividades de promoción y divulgación, sobre los contenidos de la Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, estuvieran enfocadas en la formación de los integrantes de los partidos y movimientos políticos.

### 5.2. Asociaciones y fundaciones

**Medida cautelar para la protección del archivo histórico de El Salvador**

Respecto al derecho de acceso a la información de documentación en poder de asociaciones y fundaciones, en El Salvador la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en 2013, a fin de garantizar el acceso a la información del conflicto armado que vivió ese Estado, adoptó una resolución de medidas cautelares ante el posible cierre de la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador, debido a que esa institución resguarda archivos históricos que contienen información sobre graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado salvadoreño.

**Trabajo coordinado con ONG en actividades de promoción y difusión del derecho de acceso a la información y la transparencia**

Más que una vigilancia de la actividad de las asociaciones y fundaciones para la garantía de la transparencia y la publicidad activa, las Defensorías del Pueblo han trabajado coordinadamente con las organizaciones no gubernamentales (ONG) en actividades de promoción y difusión del derecho de acceso a la información y la transparencia. En el caso de Costa Rica, en 2014, la Defensoría organizó el foro «Transparencia como estrategia contra la corrupción», en colaboración con la Asociación Costa Rica Íntegra/Transparencia Internacional y el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas. De igual manera, la Defensoría de Perú y el Instituto Prensa y Sociedad organizan periódicamente la «Conferencia Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública», evento que tiene por objetivo evaluar los avances y problemas persistentes en materia de transparencia y acceso a la información pública en todos los niveles de gobierno. Además, la Institución peruana participa, en calidad de jurado, en el «Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública», organizado por la ONG Ciudadanos al Día.

### 5.3. Empresas

El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de las empresas privadas también ha sido objeto de actuaciones defensoriales. La Institución guatemalteca pone de manifiesto que (después de los Municipios) algunas de estas empresas son las entidades que menos cumplen con la obligación de presentar información, entre otras: las empresas petroleras (33.3% de cumplimiento), las empresas de minería en las licencias de explotación minera (33.6% de cumplimiento) y otras entidades privadas (35.6% de cumplimiento). En este punto, el Proveedor de Justicia de Portugal intervino en la licitación del «Parque de la Expo 98», debido a que en ésta se denegaba el acceso a todos los documentos del procedimiento de licitación, bajo el argumento de tratarse de una entidad privada. Sin embargo, para la Institución portuguesa se trata de una figura *sui generis* dentro de la Administración pública, que por tanto está sujeta a las mismas obligaciones de transparencia que otros órganos.

El Proveedor de Justicia de Portugal, en 2003, ante una institución bancaria, subrayó el deber de cooperación de estas entidades con el Ombudsman, enfatizando que la Institución defensorial puede pedir al sector privado cualquier información cuando lo considere necesario, con la obligación de mantener la confidencialidad de los datos.

**Acceso a la información en procesos de licitación y concesiones, y obligaciones de publicidad activa de empresas petroleras y mineras**

**Competencia para solicitar información de entidades financieras**

## 6. GRUPOS VULNERABLES

Los miembros de la FIO han realizado actuaciones para contribuir a la garantía de la transparencia y acceso a la información pública de la niñez y la adolescencia, personas con discapacidad, personas mayores, indígenas, minorías lingüísticas, personas privadas de libertad, extranjeros, personas de diversidad sexual y personas portadoras de VIH. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de España señaló que los requisitos de registro para la presentación de solicitudes en el Portal de Transparencia (Sistema Cl@ve de identificación electrónica) pueden imposibilitar a las personas extranjeras el ejercicio electrónico del derecho.

El derecho de acceso a la información de la niñez y la adolescencia ha sido atendido especialmente por la Defensoría del Pueblo de Bolivia, que contribuyó a la creación del «Sistema de protección de la niñez y adolescencia» y las «Defensorías de la Niñez» señalando que se deben incluir fórmulas para la debida gestión del acceso a la información. También en Portugal, el *Ombudsman* está trabajando para el fortalecimiento de la participación de niños y jóvenes en los asuntos públicos y estudia la posibilidad de crear un grupo de niños y jóvenes como órgano consultivo del Defensor del Pueblo. Asimismo, en Venezuela, la Defensoría recomendó al Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes avanzar sobre un sistema de información en red, como instrumento para conocer y manejar estadísticas, registro de órganos del sistema, denuncias de violación o amenazas de derechos y registro de programas y proyectos. En México, el Sistema de Transparencia de la CNDH, entre

**Registro de solicitudes de acceso a la información de grupos en situaciones de vulnerabilidad**

**«Sistema de protección de la niñez y adolescencia», y creación de Defensorías de la Niñez**



2008 y 2015, registró solicitudes de acceso a la información relacionada con los siguientes grupos en situaciones de vulnerabilidad: 131 con niños; 13 con adolescentes; 36 con personas con discapacidad; 11 con personas mayores.

**Mujeres víctimas de violencia: registro de feminicidios y Observatorio de derechos de las mujeres**

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo de Venezuela recomendó al Ministerio Público establecer un sistema de registro e información transparente de seguimiento a la atención dada a las mujeres víctimas de violencia, para evaluar la accesibilidad a la justicia de las mujeres y diseñar estrategias que permitan superar las barreras existentes. De igual manera, la Defensoría del Pueblo de Bolivia ha manifestado la necesidad de mayor difusión de información sobre los feminicidios y de creación de un Observatorio de derechos de las mujeres.

**Mecanismos para garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad: accesibilidad y braille**

Con el objetivo de contribuir a que las personas con discapacidad tengan garantizado el derecho de acceso a la información, las Defensorías han adoptado distintos mecanismos dentro de sus instituciones. La CNDH entrega información en audio a personas con discapacidad visual y tiene medios para recibir solicitudes de acceso a la información en braille y para dar respuestas en el mismo lenguaje. Además, la sede de la CNDH es accesible para toda persona. La Defensoría del Pueblo de Venezuela se preocupó por el acceso a la información de las personas con discapacidad en el sistema financiero, sugiriendo a este sector diseñar páginas web institucionales totalmente accesibles para las personas con discapacidad. Como medida institucional, el *Ombudsman* de Portugal señala que Estatuto del Defensor del Pueblo está disponible en braille y ha sido distribuido a asociaciones de personas con discapacidad.

**Sistema sanitario y derecho de acceso a la información de los pacientes. VIH**

En otro orden de cosas, la Defensoría de Bolivia ha trabajado en el tema de acceso a la información de los pacientes en hospitales y de las Personas Adultas Mayores. En el marco del sistema sanitario, el Procurador de los Derechos Humanos de Nicaragua recomendó al Ministerio de Salud establecer un mecanismo que permita interponer denuncias a los usuarios del sistema, ante violaciones a sus derechos, incluido el acceso a la información y discriminación homo-lesbo-transfobia y contra personas portadores de VIH y trabajadoras sexuales.

**Acceso a la información de minorías lingüísticas**

Las Defensorías del Pueblo han realizado actividades para la garantía del acceso a la información de las minorías lingüísticas. En México, la CNDH tiene un convenio con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que apoya a la CNDH con traductores o intérpretes en la lengua del Estado que se requiera. En el caso de Bolivia, la web de la Defensoría del Pueblo está en cuatro idiomas oficiales del Estado. El *Ombudsman* de Puerto Rico también ha manifestado la necesidad de contar con intérpretes de los idiomas oficiales del Estado en el Departamento de Asuntos del Consumidor para la garantía de los derechos de acceso a la información.

**Sistema penitenciario y acceso a la información**

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos han estado atentas al derecho de acceso a la información de las personas privadas de la libertad. En cuanto al sistema penitenciario, los mecanismos para presentar las solicitudes de acceso a la información señalados por la CNDH en México son los servicios de mensajería o correo y las visitas de supervisión a los centros de reclusión, en las que se pueden

entregar las solicitudes a las que los visitadores adjuntos dan trámite. Por su parte, la Institución de Portugal señala que durante sus visitas a los establecimientos penitenciarios mide el cumplimiento del derecho al acceso a la información y las reglas de acceso a los medios de comunicación, especialmente la televisión, que en los últimos años no han sido motivo de quejas.

En Nicaragua, el *Ombudsman* señaló que las muertes de personas privadas de la libertad en custodia de las autoridades de la Policía Nacional y del Sistema Penitenciario Nacional no fueron debidamente informadas a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y en algunos casos incluso se obstaculizó el acceso del *Ombudsman* a las instalaciones del centro de detención. Por tanto, la Procuraduría solicitó a las autoridades del Sistema Penitenciario y de la Policía Nacional que cumplan con la obligación de notificar y permitir el acceso a la información en los casos de muertes en custodia, tanto a los funcionarios de la Procuraduría como a las autoridades judiciales competentes.

**Obligación de notificar y permitir el acceso a la información en los casos de muertes en el Sistema Penitenciario**



## **IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS**



## RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su Estatuto, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos nacionales que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia de los mismos, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen recomienda, en materia de transparencia e información pública, a los Estados iberoamericanos y a los Poderes que los conforman, en aquellos casos que no hayan adoptado medidas equivalentes:

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y APOYO A LAS DEFENSORÍAS

1. Ratificar y aplicar los tratados y convenios de garantía de la transparencia e información pública referidos en el Capítulo I de este Informe.
2. Garantizar que los instrumentos internacionales que se suscriban en el futuro, incluyendo en especial los acuerdos comerciales, presten la debida atención a la transparencia e información pública. Adoptar medidas para que estos instrumentos no repercutan negativamente en esta materia, evitándose la aplicación no suficientemente justificada de cláusulas de confidencialidad y reserva sobre información de interés público.
3. Cumplir con las resoluciones y observaciones de los organismos y mecanismos internacionales y regionales en materia de transparencia e información pública. Contribuir de forma rápida y completa con la información que precisen. Realizar un seguimiento de las recomendaciones dirigidas en la materia desde instancias internacionales al Estado respectivo. Establecer grupos de trabajo, incorporando en ellos en su caso al miembro de la FIO que corresponda, e indicadores para medir el grado de cumplimiento de dichas recomendaciones y para proponer mecanismos de implementación de las mismas.
4. Realizar, con la ayuda del organismo miembro de la FIO que corresponda, un diagnóstico de la normativa nacional sobre transparencia e información pública. En un plazo razonable, prontamente definido, adecuar el ordenamiento interno a las normas y estándares internacionales sobre la materia y establecer mecanismos para su plena aplicación y efectividad, involucrando en esta tarea a la sociedad civil.
5. Favorecer la cooperación internacional para la transparencia e información pública. Participar en la Alianza para el Gobierno Abierto y otras iniciativas internacionales y regionales, en especial para el intercambio de buenas prácticas en la materia. Considerar prioritariamente en la política de cooperación internacional la colaboración internacional en la materia, con especial hincapié en el conocimiento mutuo de experiencias exitosas entre los países en desarrollo.

6. Promover los estudios y encuestas necesarios para profundizar en el conocimiento de la situación de la transparencia e información pública en el país, con la finalidad primordial de favorecer la toma de decisiones en la materia.

7. Adoptar una ley general de transparencia e información pública, siguiendo las recomendaciones pertinentes de este Informe. Presentar informes anuales sobre el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.

8. De forma complementaria a la legislación aplicable, elaborar un plan nacional de transparencia e información pública, dotado de financiación suficiente y sostenible, que comprometa a todos los poderes del Estado en su cumplimiento y que se dirija fundamentalmente a erradicar o disminuir la denominada cultura del secretismo público, así como a garantizar una buena administración y gestión de la información, que redunde a favor de la celeridad y efectividad en el acceso a la información pública. En su redacción, contar con adecuada asistencia técnica y con la participación de todos los sectores públicos y privados implicados, y especialmente del organismo miembro de la FIO que corresponda y de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y en especial de la transparencia e información pública. Realizar periódicamente un monitoreo y evaluación del progreso e implementación del plan nacional de transparencia e información pública y del logro de sus objetivos.

9. Considerar la inclusión en el plan nacional citado en la Recomendación anterior de un diseño de los documentos públicos futuros que garantice la protección de los datos personales, la clasificación y la inclusión de etiquetas y metadatos que faciliten su indexación, búsqueda, exactitud, flexibilidad y rapidez para su puesta a disposición de la ciudadanía, sea mediante sistemas de publicidad activa, sea en caso de ejercicio del derecho de acceso.

10. Crear o fortalecer los mecanismos institucionales necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública. En especial, establecer una institución nacional independiente (incluyendo un régimen de incompatibilidad e inamovilidad) sobre la materia, con las siguientes funciones básicas: monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la normativa pertinente; fiscalizar y sancionar los incumplimientos de los sujetos obligados por la ley; adoptar las normas internas necesarias para desempeñar sus funciones; resolver controversias en sede administrativa, sentando criterios vinculantes; llamar testigos y recibir pruebas; expedir recomendaciones a las autoridades públicas; promover y difundir el derecho y capacitar a los funcionarios públicos; asesorar a las instituciones públicas; revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso, mediante inspecciones in situ; y contar con legitimación activa para velar por la transparencia e información pública ante los tribunales.

11. En los Estados descentralizados, garantizar la coordinación y cohesión del conjunto de las organizaciones públicas para preservar la eficacia en la gestión de la información y la transparencia territorial. Fortalecer las capacidades de las instituciones territoriales facilitándoles fondos, herramientas y mecanismos para crear portales web institucionales y producir y difundir información institucional básica, especialmente en cuanto a su gestión económica y financiera, proyectos, funcionarios, derechos y guía de trámites.

12. Crear y mantener actualizado en cada órgano público un Archivo y Registro de Información, que incluya todos los documentos disponibles por aquél, así como un responsable

de información, claramente identificado, encargado de garantizar la consistencia, actualización, disponibilidad e integridad de la información y de implementar la normativa de transparencia e información pública. Definir normativamente las funciones de dicho responsable y garantizar su imparcialidad, los medios adecuados para ejercer su labor y el apoyo de la dirección del órgano en el cual se integra.

13. Establecer procedimientos de reclamación, preferentemente ante la institución nacional descrita en la Recomendación 10, frente a los incumplimientos de las obligaciones de transparencia e información pública, caracterizados por la inmediatez, celeridad e informalidad, así como mecanismos de reparación, al menos cuando los referidos incumplimientos hayan generado daños concretos e individualizados a las personas o grupos. Establecer la posibilidad de revisión judicial, también de forma rápida y asequible, de dichos procedimientos de reclamación y en su caso reparación.

14. Establecer y aplicar sanciones eficaces, administrativas y subsidiariamente penales, para los funcionarios que incumplan las obligaciones legales de transparencia e información pública.

15. Desarrollar protocolos de buenas prácticas administrativas para la transparencia y el acceso a la información. Capacitar a las personas que trabajan en servicios públicos para que, tanto en la atención a la población como en la toma de sus decisiones, tengan en consideración la transparencia y el derecho de acceso a la información. Implantar programas de capacitación y actualización permanente dirigidos a los profesionales que desempeñan tareas relacionadas con la transparencia e información pública.

16. Promover una amplia sensibilización pública en materia de transparencia e información pública. Implementar planes, programas y proyectos de educación en la materia, inclusive en la educación reglada, con el objetivo de corregir conductas individuales y prácticas comunes de secretismo.

17. Apoyar las actividades de organizaciones de la sociedad civil que contribuyan a reforzar la transparencia y el acceso a la información. En especial, establecer alianzas con las organizaciones que procesan y analizan datos públicos y promover la recepción y difusión de los contenidos de estas organizaciones. Establecer el principio de reutilización de la información pública con cualquier objetivo lícito. Permitir la reproducción y divulgación por cualquier medio de los datos objeto de información pública y la creación de productos o servicios de información con valor añadido basados en estos datos.

18. Apoyar el acceso de los periodistas a las fuentes de información, especialmente mediante la regulación y protección de su secreto profesional y de la persecución de los actos dirigidos a intimidarlos o agredirlos.

19. Apoyar los esfuerzos que viene realizando el organismo miembro de la FIO en el país respectivo para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública. Adoptar las recomendaciones que el Ombudsman formule en la materia. Reforzar sus medios materiales y personales, principalmente cuando se dote a estas instituciones de funciones de vigilancia de la transparencia y el acceso a la información. En especial, aceptar las recomendaciones del *Ombudsman* para la desclasificación de documentos reservados, en los casos en que estas instituciones lo soliciten, especialmente cuando ya no subsistan las razones que motivaron la clasificación. Garantizar el acceso a los Tribunales de Justicia, como legi-



timados activos, interesados u otras figuras procesales, al miembro de la FIO que corresponda, para reclamar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia e información pública.

## TRANSPARENCIA ACTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

20. Publicar de oficio la siguiente información de cada órgano administrativo: estructura interna y competencias; normativa y demás información de relevancia jurídica; nombramiento, cualificación, actividades (incluyendo agenda pública), retribuciones, declaración de bienes e intereses, incompatibilidades e información de contacto de los cargos directivos; presupuesto y su ejecución, incluyendo subvenciones; programación y planificación; contratos, permisos y licencias. Diseñar procedimientos que permitan la inclusión de nuevos datos y obligaciones de publicidad activa, al menos cuando la reiteración de solicitudes de información de la ciudadanía así lo aconsejen.

21. Adoptar estructuras institucionales e instrumentos estandarizados y homogéneos de gestión de la información, a fin de que la información publicada resulte de calidad. Publicar la información pertinente con carácter permanente y actualizado, de forma que resulte comprensible y mediante los instrumentos de difusión que permitan un amplio y fácil acceso a los datos, incluyendo lo señalado en la Recomendación 44 de este Informe. Hacer disponible la información pública en las sedes electrónicas y los sitios web de los sujetos obligados, de forma estructurada y en formato abierto y reutilizable.

22. Crear un portal nacional de transparencia, como plataforma electrónica de publicidad activa en Internet, con enlaces a las sedes electrónicas de los sujetos obligados. Incluir en el portal un sistema de búsqueda que permita un acceso rápido, fácil y comprensible a la información y que identifique los datos que se han actualizado, así como los criterios administrativos y judiciales seguidos para responder a las solicitudes de información de la ciudadanía.

23. Además de cumplir con las Recomendaciones 13 y 14 de este Informe, aplicables a las obligaciones de publicidad activa, realizar las actividades de inspección y vigilancia necesarias para garantizar que los órganos administrativos cumplen dichas obligaciones.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

24. Otorgar jerarquía constitucional al derecho de acceso a la información pública.

25. Regular por ley y garantizar el acceso a la información pública como derecho fundamental de todas las personas, sin necesidad de acreditar interés directo ni motivación en la solicitud.

26. Recoger en la legislación, como principios rectores del derecho de acceso a la información, los siguientes: publicidad y máxima divulgación, según el cual el acceso a la información es la regla y el secreto la excepción; acceso diferencial esto es, adecuado a las circunstancias personales de los solicitantes; y carga probatoria a favor de la transparencia. Implantar la obligación de los sujetos obligados por la ley de entregar la información que debe producir o capturar y el deber de compilar o recopilar los datos que ya están en su poder.

27. Establecer como requisitos legales de los límites al derecho de acceso a la información los siguientes: fundamento en normas de rango constitucional, previsión y concreción en normas de rango de ley y aplicación en cada solicitud del principio de proporcionalidad. En especial, revisar la legislación de secretos oficiales o que directamente afecten a la seguridad o defensa nacional, eliminando cláusulas genéricas de clasificación, exceptuando su aplicación en caso de violaciones de derechos humanos y estableciendo su desclasificación automática por el transcurso de un plazo máximo, que en ningún caso debe superar los cincuenta años. Realizar una adecuada interpretación y aplicación de los límites legales al derecho y de las excepciones establecidas por la ley. Facilitar el acceso parcial a la información que sea posible y permitir en todo caso el acceso a la información reservada a los órganos con funciones de control de la Administración, con la salvaguarda del deber de secreto. Informar por escrito y de manera motivada al solicitante de las razones que justifican la negativa total o parcial de la información, en todo caso con apoyo en los criterios anteriores.

28. En caso de conflicto entre los criterios de la institución nacional de transparencia y otras autoridades independientes garantes de derechos, y en especial de la protección de datos, establecer procedimientos para su pronta resolución, que incluyan, en caso de falta de acuerdo, un recurso preferente y sumario ante la autoridad judicial.

29. Otorgar facilidades para la presentación de solicitudes de acceso a la información, de tal manera que pueda ser presentada por escrito, vía electrónica, verbalmente o en persona. Facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a todos los documentos previamente divulgados. Crear, mantener y publicar un registro de los documentos divulgados en respuesta a las solicitudes realizadas, previa disociación en su caso de los datos de carácter personal.

30. Reglamentar los procedimientos administrativos necesarios para acceder a la información, incluyendo los requisitos de las solicitudes y un mecanismo sencillo y de fácil acceso, sin necesidad de contar con los servicios de abogado. Adoptar las medidas organizativas necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos, integrado y de fácil acceso.

31. Permitir el acceso gratuito a la información pública, estableciendo únicamente, en su caso, tasas asequibles para cubrir los gastos estrictamente necesarios para la reproducción física de la información solicitada.

32. Implantar un plazo breve, preferentemente de un mes como máximo, desde el día siguiente a la fecha de recepción de la solicitud de información, para la entrega de la información, salvo casos excepcionales, debidamente motivados, en cuyo caso el plazo podrá alargarse durante un mes más. Adoptar medidas que garanticen que la entrega de la información se efectúe en soporte digital o en el elegido por el solicitante, y dentro del plazo establecido.

33. Además de cumplir con las Recomendaciones 13 y 14 de este Informe, incluir en la tipificación de las infracciones correspondientes, además de la negativa a suministrar la información sin la motivación adecuada, la destrucción, modificación y demora en la entrega de la información.

34. Establecer un sistema de evaluación permanente de los servicios de acceso a la información disponibles y reconocer el derecho de la ciudadanía a formular propuestas y sugerencias.

## TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

35. Aplicar, con las reformas legislativas e instrumentos de verificación necesarios, a los órganos parlamentarios las obligaciones de publicidad activa previstas para la Administración pública en las Recomendaciones 20 a 23 de este Informe, incluyendo entre la información de relevancia jurídica, al menos, los proyectos presentados, los relacionados con la elaboración de normas y los acuerdos de los órganos de gobierno; considerando como cargos directivos (Recomendación 20) a todos los parlamentarios; y añadiendo todas las intervenciones, debates y votaciones desarrolladas en los órganos parlamentarios.

36. En especial, establecer un sistema de publicidad activa que permita conocer con claridad quién asesora la redacción de las leyes, cómo estas se elaboran, cómo se modifican a lo largo de su trayectoria y por qué.

37. Instar a que los Parlamentos suscriban la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria promovida por el *Foro Opening Parliament*. Promover, en la medida de las posibilidades técnicas de cada Parlamento, transmisiones en directo y en diferido de las sesiones parlamentarias a través de Internet. Promover la consulta y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para incentivar la transparencia parlamentaria y reducir las barreras para el acceso a la información.

38. Adoptar medidas, con las reformas legislativas e instrumentos de verificación necesarios, para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información parlamentaria, siguiendo criterios equivalentes a los previstos para la Administración pública en las Recomendaciones 24 a 34 de este Informe.

## TRANSPARENCIA JUDICIAL

39. Aplicar, con las reformas legislativas e instrumentos de verificación necesarios, a los órganos judiciales y del gobierno judicial las obligaciones de publicidad activa previstas para la Administración pública en las Recomendaciones 20 a 23 de este Informe, incluyendo entre la información de relevancia jurídica, al menos, todas las sentencias dictadas por los jueces y tribunales del país, previa disociación en su caso de los datos de carácter personal.

40. Adoptar medidas, con las reformas legislativas e instrumentos de verificación necesarios, para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información judicial y del gobierno judicial, siguiendo criterios equivalentes a los previstos para la Administración pública en las Recomendaciones 24 a 34 de este Informe. En especial, aplicar la carga de la prueba a favor de la publicidad de las actuaciones judiciales, así como la necesidad de motivar en cada caso el secreto del sumario y la aplicación de las demás excepciones legales al principio de publicidad procesal.

## TRANSPARENCIA DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS

41. En relación con los partidos políticos, agrupaciones de electores y sindicatos, regular y vigilar la publicidad activa en Internet de sus estatutos, actividades, fuentes de financiación y balances económicos, así como la declaración de bienes e intereses de los candidatos en cualquier proceso electoral. Subsidiariamente, regular y vigilar el cumplimiento del dere-

cho de la ciudadanía a obtener esa información a través de los órganos públicos competentes por razón de la materia.

42. En relación con las empresas que exploten bienes públicos, suscriban contratos o reciban subvenciones de órganos públicos, regular y vigilar la publicidad activa en Internet de tal explotación, contratos y subvenciones, así como, subsidiariamente, el derecho de la ciudadanía a obtener esa información a través de los órganos públicos responsables de los procedimientos correspondientes.

43. En la medida en que no estuvieran comprendidas en la Recomendación anterior, promover de forma progresiva la publicidad activa de la distribución accionarial, ingresos y gastos de las empresas que controlen un sector significativo de los mercados financiero, energético, de las telecomunicaciones y de los medios de comunicación. Asimismo, promover de forma progresiva la publicidad activa de las empresas que ejerzan, formal o materialmente, actividades de *lobby*, tendente a divulgar sus integrantes, intereses, reuniones con autoridades y funcionarios e ingresos y gastos como *lobby*.

## GRUPOS VULNERABLES

44. Llevar a cabo las acciones positivas necesarias para garantizar la accesibilidad universal de la información pública divulgada y la igualdad en el ejercicio del derecho a la información pública a los grupos en situación de vulnerabilidad, y en particular a los pueblos indígenas y afrodescendientes, lenguas minoritarias<sup>1</sup>, población penitenciaria<sup>2</sup>, migrantes<sup>3</sup>, personas con discapacidad<sup>4</sup>, adultos mayores, así como a la niñez y adolescencia<sup>5</sup>. En general, adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso universal a Internet y disminuir o eliminar la llamada brecha digital, especialmente en los sectores más pobres o vulnerables, para caminar hacia una transparencia e información pública más igualitarias.

---

<sup>1</sup> X Informe FIO sobre Derechos Humanos: Derechos culturales.

<sup>2</sup> V Informe FIO sobre Derechos Humanos: Sistema penitenciario.

<sup>3</sup> I Informe FIO sobre Derechos Humanos: Migraciones.

<sup>4</sup> VII Informe FIO sobre Derechos Humanos: Personas con discapacidad.

<sup>5</sup> III Informe FIO sobre Derechos Humanos: Niñez y adolescencia.



## COLABORADORES

**Raúl Moreno** (raulmoreno@pddh.gob.sv), Director de la Escuela de Derechos Humanos, y **Carolina Molina** (carolinamolina@pddh.gob.sv), Jefa del Departamento de Realidad Nacional, con la colaboración de **René Pérez** (reneperez@pddh.gob.sv), Jefe del Departamento de Derechos Políticos, **Heidy Brizuela** (heidybrizuela@pddh.gob.sv) y **Alejandra Cañas** (alejandracanas@pddh.gob.sv), ambas Analistas del Departamento de Realidad Nacional, todos ellos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, redactaron los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

**Armando José Aragón** (planificacion@pddh.gob.ni), Director de Planificación, Ayuda, Control y Seguimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, redactó, con la colaboración de **Marlin Teresa Duarte Guillén** (Investigadora Principal) y **Rosa Maryeni Navarro García** (Investigadora), los apartados sobre Nicaragua de los capítulos II y III.

**José Luis Armendáriz González** (jlarmandarizg@yahoo.com), Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, redactó el apartado sobre México (actuación de las Comisiones Estatales) del capítulo III.

**Cristhian Bahamonde Galarza** (cbahamonde@dpe.gob.ec), Director General de Política Pública de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, redactó los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

**Marcela Basterra** (mbasterra@jusbaire.gov.ar), Consejera-Secretaria del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, redactó el apartado sobre Argentina (actuación de las Defensorías Provinciales) del capítulo III.

**Guillermo Bonilla Almanza** (gbonilla@dhr.go.cr), Coordinador de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, redactó los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.

**Cláudio Márcio de Carvalho Chequer** (claudiochequer@mpf.mp.br), Procurador de la República en Itaperuna/ Río de Janeiro, redactó el apartado sobre Brasil del capítulo II.

**Alejandra Celi Maldonado** (alejandra.celi@uah.es), investigadora principal del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo III y colaboró en la redacción del capítulo IV.

**Luis Manuel Castro Novoa** (lcastro@defensoria.gov.co), Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo de Colombia, redactó los apartados sobre Colombia de los capítulos II y III.

**Lorenzo Cotino Hueso** (cotino@uv.es), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, redactó el capítulo I y el apartado sobre España (parte nacional) del capítulo II.

**Héctor Daniel Dávalos Martínez** (hdavalosm@cndh.org.mx), Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, redactó los apartados sobre México de los capítulos II y III (parte nacional).

**Guillermo Escobar Roca** (guillermo.escobar@uah.es), Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, diseñó la estructura y método del Informe y el plan de trabajo, coordinó todas las contribuciones, redactó la Introducción, realizó la revisión, edición y síntesis de las contribuciones del capítulo II y, con la colaboración de **Alejandra Celi**, la versión preliminar del capítulo IV.

**José Julio Fernández Rodríguez** (josejul.fernandez@usc.es), Valedor do Pobo de Galicia, redactó el apartado sobre España (actuación de las Defensorías autonómicas) del capítulo III.

**Rolando Meléndez Aponte** (rmelendez@opc.gobierno.pr), Director Asociado de la División Legal, y **Mayra Rivera Cedeño**, asistente administrativo, ambos de la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, redactaron los apartados sobre Puerto Rico de los capítulos II y III.

**Raquel Mitjans** (analisisinformes@defensoriadelpueblo.gov.py), Directora General de Análisis e Informes de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, redactó los apartados sobre Paraguay de los capítulos II y III.

**Raquel Otalora** (rotalora@defensoria.gob.bo), Jefa Nacional de la Unidad de Comunicación y Difusión de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

**Ariela Peralta** (aperalta@inddhh.gub.uy), Directora de la Institución Nacional de los Derechos Humanos de Uruguay, redactó los apartados sobre Uruguay de los capítulos II y III.

**Anantonia Reyes Prado** (areyes.prado@pdh.org.gt), Directora de Investigación en Derechos Humanos, **Rina Mazariégoz**, Investigadora (rmazariégoz@pdh.org.gt) y **Julio César Hernández** (jchernandez@pdh.org.gt), Analista, de la Institución del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, redactaron los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

**Liliana Rivero Rivera** (lrivero@defensoria.gob.ve), Directora de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela, con la colaboración de los/as investigadores/as **Vivian Díaz**, **Mariellys Uzcátegui**, **Randy Inojosa**, **Víctor Hernández** y **Suhail Torres**, redactó los apartados sobre Venezuela de los capítulos II y III.

**Alex Michael Rueda Borrero**, Jefe de Área (arueda@defensoria.gob.pe), **Oswaldo Francisco Lazo Málaga** (olazo@defensoria.gob.pe) y **Jorge Emilio Magán Ramón** (jmaganr@defensoria.gob.pe), Comisionados de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo de Perú, redactaron los apartados sobre Perú de los capítulos II y III.

**Marta Kindelán Bustelo** (marta.kindelan@defensordelpueblo.es), Técnica Jefe del Gabinete de la Adjuntía Segunda del Defensor del Pueblo de España, y **José Manuel Sánchez Saudinós** (jms.saudinos@defensordelpueblo.es), Secretario General de la misma Institución, redactaron el apartado sobre España (parte nacional) del capítulo III.

**Sara Vera Jardim** (sjardim@provedor-jus.pt), asesora del Proveedor de Justicia de Portugal, redactó los apartados sobre Portugal de los capítulos II y III.

**Laura Yussen** (lyussen@defensor.gov.ar), Asesora en el Área de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, redactó el apartado sobre Argentina del capítulo II (parte nacional).





## **MIEMBROS DE LA FIO**

### **OMBUDSMAN NACIONALES**

#### **ARGENTINA**

**Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina**

Titular: Carlos Haquim

(Secretario General encargado del Despacho)

Suipacha 365 (C1008AAG)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (+5411) 4819-1500 / 0810.333.3762

Fax: (+5411) 4819-1581

E-mail: [defensor@defensor.gov.ar](mailto:defensor@defensor.gov.ar)

Web: <http://www.dpn.gob.ar>

#### **BOLIVIA**

**Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia**

Titular: Rolando Villena Villegas

Calle Colombia N° 440, lado lateral de la Iglesia del Barrio San Pedro,  
entre General González y Héroes del Acre

La Paz, Bolivia

Tel.: (591) (2) 211 2600 / 211 3600

Fax: (591) (2) 211 3538

E-mail: [internacionalbolivia@defensoria.gob.bo](mailto:internacionalbolivia@defensoria.gob.bo)

Web: <http://www.defensoria.gob.bo/>

#### **BRASIL**

**Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**

Titular: Aurélio Virgílio Veiga Rios

SAF Sul Quadra 4 conjunto C Bloco B sala 304

Brasília, Brasil

Tel.: (+55 61) 3105 6001

Fax (+55 61) 3105 6006

E-mail: [pfdc001@pgr.mpf.gov.br](mailto:pfdc001@pgr.mpf.gov.br)

Web: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>

**COLOMBIA****Defensoría del Pueblo de la República de Colombia**

Titular: Jorge Armando Otálora Gómez

Calle 55, N° 10-32

C.P. 110231 Bogotá D.C., Colombia

Tel.: (571) 3147300

Fax: (571) 6915455

E-mail: [jotalora@defensoria.org.co](mailto:jotalora@defensoria.org.co) / [atencionciudadano@defensoria.gov.co](mailto:atencionciudadano@defensoria.gov.co)Web: <http://www.defensoria.gov.co>**COSTA RICA****Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica**

Titular: Montserrat Solano Carboni

Barrio México, calle 22, avenidas 7 y 11

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 4000 8500 / 800 258 7474 (gratuito)

Fax: (506) 4000-8700

E-mail: [defensoria@dhr.go.cr](mailto:defensoria@dhr.go.cr)Web: <http://www.dhr.go.cr>**ECUADOR****Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador**

Titular: Ramiro Rivadeneira Silva

Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

Tel. (+5932) 330 11 12 / 02 3829670

Fax: (+5932) 330 11 12

E-mail: [comunicacion@dpe.gob.ec](mailto:comunicacion@dpe.gob.ec)Web: <http://www.dpe.gob.ec>**EL SALVADOR****Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador**

Titular: David Ernesto Morales

5ª Calle Poniente y 9ª Av. Norte, Edificio AMSA 535

San Salvador, El Salvador

Tel.: (503) 25 20 43 68

Fax: (503) 25 20 43 68

E-mail: [procurador@pddh.gob.sv](mailto:procurador@pddh.gob.sv)Web: <http://www.pddh.gob.sv>**ESPAÑA****Defensor del Pueblo de España**

Titular: Soledad Becerril

Eduardo Dato 31 y Zurbano 42

28010 Madrid, España

Tel.: (+34) 91 432 79 00

Fax: (+34) 91 308 11 58

E-mail: [registro@defensordelpueblo.es](mailto:registro@defensordelpueblo.es)Web: <http://www.defensordelpueblo.es>

## **GUATEMALA**

### **Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala**

Titular: Jorge Eduardo de León Duque  
12, Avenida 12-54, Zona 1  
01001 Ciudad de Guatemala, Guatemala  
Tel.: (+502) 24 24 17 17  
Fax: (502) 22 38 17 14  
E-mail: [doramirez@pdh.org.gt](mailto:doramirez@pdh.org.gt)  
Web: <http://www.pdh.org.gt>

## **HONDURAS**

### **Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras**

Titular: Roberto Herrera Cáceres  
Colonia Florencia Norte, Boulevard Suyapa  
Tegucigalpa, Honduras  
Telefax.: (504) 2231 0204 - 0882 / 2235 7697- 3532  
E-mail: [herreracaceres@conadeh.hn](mailto:herreracaceres@conadeh.hn) / [central@conadeh.hn](mailto:central@conadeh.hn)  
Web: <http://www.conadeh.hn>

## **MÉXICO**

### **Comisión Nacional de Derechos Humanos de México**

Titular: Luis Raúl González Pérez  
Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice,  
Del. Magdalena Contreras  
CP 10200 México DF, México  
Tel.: (55) 56 81 81 25 y (55) 54 90 74 00.  
Lada sin costo 01800 715 2000  
E-mail: [correo@cndh.org.mx](mailto:correo@cndh.org.mx)  
Web: <http://www.cndh.org.mx/>

## **NICARAGUA**

### **Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de Nicaragua**

Titular: Omar Cabezas Lacayo  
Central de Bomberos del Estadio Nacional, una cuadra abajo  
Managua, Nicaragua  
Tel.: (+505) 2266 3257 - 3258  
E-mail: [comunicaciones@pddh.gob.ni](mailto:comunicaciones@pddh.gob.ni)  
Web: <http://www.pddh.gob.ni>

## **PANAMÁ**

### **Defensoría del Pueblo de la República de Panamá**

Titular: Lilia Herrera Mow  
Calle 50, Edificio P.H. Chagres  
Ciudad de Panamá, Panamá  
Tel.: (507) 500 9800  
Fax: (507) 500 9817  
E-mail: [lherrera@defensoria.gob.pa](mailto:lherrera@defensoria.gob.pa)  
Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

**PARAGUAY****Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay**

Titular: Manuel María Páez Monges

Av. Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21 452 602

Fax: (595) 21 452 600

E-mail: [defensor@defensoriadelpueblo.gov.py](mailto:defensor@defensoriadelpueblo.gov.py)Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>**PERÚ****Defensoría del Pueblo de la República de Perú**

Titular: Eduardo Vega Luna (e.f.)

Jirón Ucayali 394-398

Lima 1, Perú

Tel.: (511) 311 0300

Fax: (511) 426 66 57

E-mail: [webmaster@defensoria.gob.pe](mailto:webmaster@defensoria.gob.pe)Web: <http://www.defensoria.gob.pe>**PORTUGAL****Provedor de Justiça de Portugal**

Titular: José Francisco de Faria Costa

Rua Pau de Bandeira, 9

1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (+351) 213 92 66 00

Fax: (+351) 213 96 12 43

E-mail: [provedor@provedor-jus.pt](mailto:provedor@provedor-jus.pt)Web: <http://www.provedor-jus.pt>**PUERTO RICO****Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico**

Titular: Iris Miriam Ruiz Class

Edificio Mercantil Plaza, Suite 103, Ave. Ponce De León, Pda. 27 medio

Hato Rey, San Juan, Puerto Rico

Tel.: (787) 724 7373

Fax: (787) 724-7386

E-mail: [irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr](mailto:irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr)Web: <http://www.ombudsmanpr.com>**PRINCIPADO DE ANDORRA****Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra**

Titular: Josep Rodríguez Gutiérrez

C/ Doctor Vilanova 15-17, Nova Seu del Consell General, planta 5

AD500 Andorra La Vella

Tel.: (376) 810 585

Fax: (376) 825 557

E-Mail: [raonadordelciutada@andorra.ad](mailto:raonadordelciutada@andorra.ad)Web: <http://www.raonadordelciutada.ad>

## **URUGUAY**

### **Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay**

Titular: Juan Alfonso Faroppa Fontana

Juncal 1355 - Piso 10

CP 11 000 Montevideo

Tel.: (5982) 1948

E-mail: [jfaroppa@inddhh.gub.uy](mailto:jfaroppa@inddhh.gub.uy) / [secretaria@inddhh.gub.uy](mailto:secretaria@inddhh.gub.uy)

Web: [www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy)

## **VENEZUELA**

### **Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela**

Titular: Tarek William Saab

Edificio Defensoría del Pueblo,

Plaza Morelos, Av. México

Caracas, Distrito Capital, Venezuela

Tel.: (58 212) 507 70 06

Fax: (58 212) 507 70 25

E-mail: [dinternacionales@defensoria.gob.ve](mailto:dinternacionales@defensoria.gob.ve)

Web: <http://www.defensoria.gob.ve>

## **OMBUDSMAN NO NACIONALES**

### **ARGENTINA**

(Defensorías del Pueblo Provinciales y municipales)

#### **1. CIUDAD DE BUENOS AIRES**

##### **Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Titular: Alejandro Amor

Venezuela 842 (1095)

Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4338 4900 / 0810-3333-6767

E-mail: [consultas@defensoria.org.ar](mailto:consultas@defensoria.org.ar) / [gmoisson@defensoria.org.ar](mailto:gmoisson@defensoria.org.ar)

Web: [www.defensoria.org.ar](http://www.defensoria.org.ar)

#### **2. QUILMES**

##### **Defensoría del Pueblo de Quilmes**

Titular: Luis Bratti

Paz 871, 1º piso, Quilmes (1878)

Quilmes - Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4224 - 1451

E-mail: [defensoriadelpueblo@quilmes.gov.ar](mailto:defensoriadelpueblo@quilmes.gov.ar) /

[defensor@quilmes.gov.ar](mailto:defensor@quilmes.gov.ar)

Web: <http://www.defensoriadelpueblodequilmes.blogspot.com.es/>

### **3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

#### **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires**

Titular: Carlos Eduardo Bonicatto

Av. 7, N° 840 entre 48 y 49

La Plata C.P. (1900)

Tel.: (+54 221) 439 4000 /0800 222 5262 (gratuito)

E-mail: carlos.bonicatto@defensorba.org.ar / unidad.defensor@defensorba.org.ar

Web: <http://www.defensorba.org.ar/>

### **4. AVELLANEDA**

#### **Defensor del Pueblo de Avellaneda**

Titular: Sebastián Vinagre

Av. Mitre 1311 – 1° piso - Avellaneda

Tel.: (+011) 4201 1993 / (+011) 4201 3608 / 800 3333 6767

E-mail: drvinagre@speedy.com.ar / vinagre@defavellaneda.gov.ar

Web: <http://www.defensoravellaneda.gov.ar>

### **5. LA MATANZA**

#### **Defensoría del Pueblo de La Matanza**

Titular: Silvia Caprino

Hipólito Irigoyen 2661 (1754) San Justo

Partido de la Matanza

Tel.: (+5411) 4651 - 1406 / (+5411) 4482 - 6229

E-mail: silviacaprino@yahoo.com.ar / defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com

Web: <http://www.lamatanza.gov.ar/Pages/defensoriadelpueblo.aspx>

### **6. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRRREDÓN**

#### **Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón**

Titulares: Fernando Rizzi, Fernando Cuesta, Walter Rodríguez

Belgrano 2740 (7600) Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+0223) 499-6502 / (+0223) 492-1978

E-mail: info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gob.ar/>

### **7. PILAR**

#### **Defensoría del Pueblo de Pilar**

Titular: Orlando Ernesto Bargaglio

Víctor Vergani 579 (1629) Pilar

Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+02322) 669 200 int. 9468/69

E-mail: info@defensoriapilar.gov.ar

### **8. CIUDAD DE LA PLATA**

#### **Defensoría del Pueblo de la Ciudad de La Plata**

Titular: María Montserrat Lapalma

Diagonal 79 entre 5 y 56

Palacio Campodónico

(1900) La Plata

Tel.: (+0221) 4270531 / 4234083

E-mail: defensorialaplata@gmail.com

## 9. ESCOBAR

### Defensoría del Pueblo de Escobar

Titular: Rocío Fernández

Calle Don Bosco 851 (1625) Escobar

Tel.: (+03488) 420 177

E-mail: defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar

## 10. MORÓN

### Defensoría del Pueblo de Morón

Titular: Abraham Leonardo Gak

Bartolomé Mitre 877, Morón

Tel.: 0800 - 6660957 / 4489 - 7790 / 7781

E-mail: defensoria.consultas@moron.gov.ar

Web: <http://www.defensoriamoron.gob.ar/index.html>

## 11. ITUZAINGÓ

### Defensoría del Pueblo de Ituzaingó

Titular: Bruno Oscar Corbo

Calle Gral. Belgrano 21991 (Ex 2º Rivadavia)

entre Av. Ratti y Piran- Ituzaingó

Provincia de Buenos Aires Cp 1714

Tel.: 01144584036 / 01146234859

E-mail: midenfensordelpueblo@gmail.com

## 12. CHACO

### Defensoría del Pueblo de Chaco

Titular: Gustavo Corregido

Salta 365, Resistencia

Tel.: 0362 - 44 53 506

E-mail: defensordelpueblo@chaco.gov.ar

Web: <http://www.defensorchaco.gov.ar/>

## 13. CORRAL DE BUSTOS - IFFLINGER

### Defensoría del Pueblo de Corral de Bustos - Ifflinger

Titular: Cristina Greco

Santa Fe 555 (2645) Corral de Bustos

Ifflinger - Provincia de Córdoba

Tel.: (+03468) 580867

E-mail: defensoriacorral@furnet.com.ar

## 14. CHUBUT

### Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chubut

Titular: Héctor Simionati

Mitre 550 (9103) Rawson

Provincia de Chubut

Telefax.: 0280 - 4484848

E-mail: defpueblo@legischubut.gov.ar

Web: <http://www.defpueblochubut.gov.ar>



**15. CÓRDOBA****Defensor del Pueblo de Córdoba**

Titular: Mario Alberto Decara

Deán Funes 352/354 - Córdoba Capital

Tel.: (+54 351) 434 20 60 / 0800 777 0337 (gratuito)

Fax: (+54 351) 434 20 60 al 62

E-mail: [defensordelpueblo@cba.gov.ar](mailto:defensordelpueblo@cba.gov.ar)

[prensadefensorcba@argentina.com](mailto:prensadefensorcba@argentina.com)

Web: <http://www.defensorcordoba.org.ar>

**16. MUNICIPALIDAD DE VILLA MARÍA****Auditoría General de la Municipalidad de Villa María**

Titular: Luis José Rey

Chile 327 (5900) Villa María

Tel.: (+0353) 452- 7913

E-mail: [auditorgeneral@villamaria.gov.ar](mailto:auditorgeneral@villamaria.gov.ar)

**17. RÍO CUARTO****Defensoría del Pueblo de la ciudad de Río Cuarto**

Titular: Guillermo Luis De Rivas

Sobremonte 549 - Entrepiso (5800) - Río Cuarto

Tel.: (+0358) 4671211 / 4671352 / 462777

E-mail: [defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar](mailto:defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar)

Web: <http://www.defensoriariocuarto.org.ar/>

**18. CIUDAD DE VILLA CARLOS PAZ****Defensor del Pueblo de la ciudad de Villa Carlos Paz**

Titular: Carlos Alejandro Luchessi

Provincia de Córdoba

Avenida San Martín N° 555 – Villa Carlos Paz – 3er. Piso

Tel.: (+03541) 436437 - 38

E-mail: [info@defensoriacarlospez.gob.ar](mailto:info@defensoriacarlospez.gob.ar)

Web: <http://www.defensoriacarlospez.gob.ar>

**19. PROVINCIA DE CORRIENTES****Defensor del Pueblo de la Provincia de Corrientes**

Titular: Miguel Alegre

Calle Córdoba 1264 - W3400CDT - Corrientes, Provincia de Corrientes

Tel.: 0379 4231149 / 4231153

E-mail: [defensordelpueblocorrientes@hotmail.com](mailto:defensordelpueblocorrientes@hotmail.com)

[prensadefensordelpueblo@gmail.com](mailto:prensadefensordelpueblo@gmail.com)

Web: [www.eldefensordelpueblo.gov.ar](http://www.eldefensordelpueblo.gov.ar)

**20. CIUDAD DE CORRIENTES****Defensoría de los vecinos de la ciudad de Corrientes**

Titular: Humberto Javier Rodríguez

Calle Pellegrini 1020

Tel.: (+0379) 4474903

E-mail: [defensoriadelosvecionesctes@gmail.com](mailto:defensoriadelosvecionesctes@gmail.com)

## 21. ITUZAINGÓ - CORRIENTES

### Defensoría del Pueblo de Ituzaingó-Corrientes

Titular: Bienvenido Espinoza  
Calle Corrientes N° 1326, Corrientes  
Tel.: (+03786) 42 11 18  
E-mail: ituzaingo.defensoria@gmail.com

## 22. CIUDAD DE VIRASORO (CORRIENTES)

### Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Virasoro (Corrientes)

Titular: Lorenzo Chilotegui  
Av. Lavalle 2765 (3470) Corrientes  
Tel.: (+03756) 15 40 67 66  
E-mail: defensorvira@hotmail.com

## 23. CIUDAD DE GOYA

### Defensor de los vecinos de la Ciudad de Goya

Titular: Mariano Hormachea  
San Martín 550 (3450) Goya, Corrientes  
Tel.: 03777 - 432877  
E-mail: marianohormachea@hotmail.com / defensoriadelosvecinosgoya@gmail.com  
Web: <http://defensoriadelosvecinosgoya.blogspot.com/es/>

## 24. PARANÁ

### Defensoría del Pueblo de Paraná

Titular: Luis Oscar Garay  
Monte Caseros 159 Planta Alta (3100)  
3100 Paraná, Entre Ríos  
Tel.: (+0343) 4211029 / 4202322 / 0800 777 1112  
E-mail: defensoriaparana@gigared.com /  
mediacionparana@hotmail.com / defensornacionerios@hotmail.com  
Web: <http://www.defensoriaparana.gov.ar/>

## 25. FORMOSA

### Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa

Titular: José Leonardo Gialluca  
Padre Patiño N° 831  
3600 Formosa Capital  
Telefax.: (+54 3717) 436379 // 6400  
E-mail: depuefor@fibertel.com.ar / lgialluca@arnet.com.ar  
Web: <http://www.defensoriaformosa.gov.ar>

## 26. JUJUY

### Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy

Titular: Víctor Galarza  
Arenales 1219 esquina Ramírez de Velazco  
(4600) San Salvador de Jujuy  
Tel. / Fax: (+54 388) 4237151 - 64  
Tel. Secretaría: (+54 388) 4315154  
E-mail: galarza@defensorjujuy.com  
Web: <http://defensorjujuy.com/>

**27. CIUDAD DE CHILECITO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Chilecito**

Titular: Pablo Michel

Facundo Quiroga 78

5360 Chilecito

Tel.: (+03825) 429 - 491

E-mail: defensoriadelpueblochilecito@hotmail.com

martin\_cano21@yahoo.com

**28. POSADAS****Defensoría del Pueblo de Posadas**

Titular: Marcelo Javier Vairó

Félix de Azara 1200

(3300) Posadas

Tel.: (+03752) 433 - 241

E-mail: defensoriaposadas@hotmail.com

mvairo@vipwork.com.ar

defensoriaposadas@hotmail.com

Web: <http://www.defensorposadas.com.ar/>**29. CIUDAD DE CENTENARIO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Centenario**

Titular: Daniel Alejandro Egea

Juan B. Cabral 338 (8309)

Centenario - Darrioux 486

Tel.: (+0299) 489 - 8112

Email: def.delvecino@neunet.com.ar

Web: [www.defcentenario.com.ar](http://www.defcentenario.com.ar)**30. CIUDAD DE NEUQUÉN****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén**

Titular: Ricardo Riva

Sargento Cabral 36 (8300)

Neuquén Capital

Tel.: (+0299) 442 2257 / 448-3747 / 0800 666 6072 (línea gratuita)

Fax: (+0299) 4483 - 747

E-mail: defensor@defensorianqn.org

Web: <http://www.defensorianqn.org/>**31. RÍO NEGRO****Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro**

Titular: Nadina Mariel Díaz

Avenida 25 de mayo 565 P.B.

CP 8500 Viedma, Río Negro

Tel.: (+54 29 20) 42 20 45 / 42 21 68 / 46 13 04

Fax: (+54 29 20) 42 22 59

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.rionegro.gov.ar

Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

### **32. BARILOCHE**

#### **Defensoría del Pueblo de Bariloche**

Titular: Andrea Fabiana Galaverna

Quaglia 740

San Carlos de Bariloche

Tel.: (0294) - 442314 / (0294) - 505014

Email: [contacto@defensoriabariloche.gob.ar](mailto:contacto@defensoriabariloche.gob.ar)

[prensa@defensoriabariloche.gob.ar](mailto:prensa@defensoriabariloche.gob.ar)

Web: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>

### **33. SAN JUAN**

#### **Defensoría del Pueblo de San Juan**

Titular: Julio César Orihuela

Rivadavia 362, Este

5400 San Juan

Telefax: (0264) 42 11 992 / 422 61 63

E-mail: [defensordelpueblo@sanjuan.gov.ar](mailto:defensordelpueblo@sanjuan.gov.ar)

Web: <http://www.defensoriasanjuan.com.ar>

### **34. SAN LUIS**

#### **Defensor del Pueblo de San Luis**

Titular: vacante

Hilario Ascassubi y Ruta N° 19 - 5700 San Luis

Fax: (+54 2652) 45 73 92 / 93

Sede Villa Mercedes - Rafael Cortez N° 26 y Gral. Paz (5730)

Villa Mercedes, San Luis

Tel: (+54 2657) 43 15 13 / 45 73 92 / 457 393

E-mail: [defadjunta@infovia.com.ar](mailto:defadjunta@infovia.com.ar)

[dpueblo@sanluis.gov.ar](mailto:dpueblo@sanluis.gov.ar)

### **35. SANTA FE**

#### **Defensor del Pueblo de Santa Fe**

Titular: Luciano Leiva (Defensor Adjunto Zona Norte) & Analia Colombo (Defensora Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe)

Eva Perón 2726

(3000) Santa Fe

Telefax: (+54 342) 457 39 04 – 33 74

E-mail: [queja@defensorsantafe.gov.ar](mailto:queja@defensorsantafe.gov.ar)

Web: [www.defensorsantafe.gov.ar](http://www.defensorsantafe.gov.ar)

### **36. PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO**

#### **Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero**

Titular: Martín Díaz Achaval

Perú 546

Prov. de Santiago del Estero

Tel.: (+54) 0385-4212030 / 4223469

E-mail: [comunicacion@defensorsantiago.gob.ar](mailto:comunicacion@defensorsantiago.gob.ar)

Web: <http://www.defensorsantiago.gob.ar/index.php?show=start>

**37. CIUDAD DE SANTIAGO DEL ESTERO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero**

Titular: José Rojas Insausti

Avellaneda 327 – 4200 Santiago del Estero

Tel.: (+54 385) 422 9821 - 9800

Fax: (+54 385) 422 98 21

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com

Web: <http://defensoriasgo.gov.ar>**38. CIUDAD DE LA BANDA****Defensor del Pueblo de la Ciudad de la Banda**

Titular: Eduardo Carabajal (Secretario: Orlando Carabajal)

Belgrano 463 (4300) La Banda

Tel.: (0385) 4271000 - 6999

E-mail: defensoria\_labanda@hotmail.com /

prensa\_muni\_labanda@yahoo.com.ar

**39. FRÍAS**

Defensor del Pueblo de Frías

Titular: Ramón Sequeira

San Luis y Moreno (4230) Frías

Tel.: (03854) 422-900

E-mail: velizdefensoriafriasgo@hotmail.com

**40. SALTA****Defensoría del Pueblo de Salta**

Titular: Álvaro Ulloa

Adolfo Güemes 376 (4400) Salta

Tel.: (0387) 4329657 / 58

E-mail: aulloa2005@yahoo.com.ar

Web: <http://defensordelpueblosalta.blogspot.com.es/>**41. TUCUMÁN****Defensor del Pueblo de Tucumán**

Titular: Hugo Cabral Cherniak

Balcarce 64

4000 San Miguel de Tucumán

Telefax: (+54) 381 422 08 62

E-mail: defensoriadetucuman@gmail.com

Web: <http://www.defensoriatucuman.gov.ar>**42. VICENTE LÓPEZ****Defensoría del Pueblo de Vicente López**

Titular: María Celeste Vouilloud

Pelliza 1401 2º piso

1636 Olivos - Partido de Vicente López

Provincia de Buenos Aires

Tel. / Fax: (+5411) 4799 5119 - 5127 - 5146

E-mail: correo@defensorvlopez.gov.ar / cvouilloud@defensorvlopez.gov.ar

Web: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>

**ESPAÑA**  
(Defensorías del Pueblo Autonómicas)

**1. ANDALUCÍA**

**Defensor del Pueblo Andaluz**

Titular: Jesús Maeztu Gregorio de Tejada  
C/ Reyes Católicos, Nº 21 - 41001 Sevilla  
Tel.: (+34) 954 21 21 21  
E-mail: defensor@defensordelpuebloandaluz.es  
Web: www.defensordelpuebloandaluz.es

**2. ARAGÓN**

**El Justicia de Aragón**

Titular: Fernando García Vicente  
C/ Don Juan de Aragón, Nº 7 - 50001 Zaragoza  
Tel.: (+34) 976 203 577  
Fax: (+34) 976 39 46 32  
E-mail: comunicacion@eljusticiadearagon.es  
Web: www.eljusticiadearagon.com

**3. CANARIAS**

**El Diputado del Común de Canarias**

Titular: Jerónimo Saavedra Acevedo  
C/ O'Daly, Nº 28 - 38700 Santa Cruz de La Palma, Tenerife  
Tel.: (+34) 922 41 60 40  
Fax: (+34) 922 41 52 28  
E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.org  
Web: www.diputadodelcomun.com

**4. CASTILLA Y LEÓN**

**Procurador del Común de Castilla y León**

Titular: Javier Amoedo Conde  
C/ Sierra Pambley, Nº 4 - C.P. 24003 León  
Tel.: (+34) 987 27 00 95  
Fax: (+34) 987 27 01 43  
E-mail: pccyl@pccyl.es  
Web: www.procuradordelcomun.org

**5. CATALUÑA**

**Síndic de Greuges de Catalunya**

Titular: Rafael Ribó i Massó  
Passeig de Lluís Companys, Nº 7 - 08003 Barcelona  
Tel.: (+34) 933 018 075  
Fax: (+34) 933 013 187  
E-mail: sindic@sindic.cat, gabinet@sindic.cat  
Web: www.sindic.cat

## **6. COMUNIDAD VALENCIANA**

### **Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana**

Titular: José Cholbi Diego

C/ Pascual Blasco, Nº 1 - 03001 Alicante

Tel.: (+34) 900 210 970 (gratuito) / (+34) 965 937 500

Fax: (+34) 965 937 554

E-mail: [olcina\\_ang@gva.es](mailto:olcina_ang@gva.es) / [consultas\\_sindic@gva.es](mailto:consultas_sindic@gva.es)

Web: [www.elsindic.com](http://www.elsindic.com)

## **7. GALICIA**

### **Valedor do Pobo**

Titular: José Julio Fernández Rodríguez (e.f.)

C/ Rúa do Hórreo, Nº 65 (en el mismo recinto que el Parlamento de Galicia)

15700 Santiago de Compostela

Tel.: (+34) 981 56 97 40

Fax: (+34) 981 57 23 35

E-mail: [valedor@valedordopobo.com](mailto:valedor@valedordopobo.com)

Web: [www.valedordopobo.com](http://www.valedordopobo.com)

## **8. NAVARRA**

### **Defensoría del Pueblo de Navarra**

Titular: Francisco Javier Enériz Olaechea

C/ Emilio Arrieta, Nº 12, bajo - 31002 Pamplona

Tel.: (+34) 900 702 900 / 948 203 571

Fax: (+34) 948 203 549

E-mail: [info@defensornavarra.com](mailto:info@defensornavarra.com)

Web: [www.defensornavarra.com](http://www.defensornavarra.com)

## **9. PAÍS VASCO**

### **Ararteko (Defensor del Pueblo en el País Vasco)**

Titular: Manuel Lezertua

C/ Prado, Nº 9 - 01005 Vitoria-Gasteiz

Tel.: (+34) 945 13 51 18

Fax: (+34) 945 13 51 02

E-mail: [arartekoa@ararteko.eus](mailto:arartekoa@ararteko.eus)

Web: [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

## **MÉXICO**

(Comisiones Estatales de Derechos Humanos)

## **1. AGUASCALIENTES**

### **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes**

Titular: Jesús Eduardo Martín Jáuregui (Presidente)

República de Perú 502, Esq. República de Uruguay, Fracc. Jardines de Santa Elena

C.P. 20236 Aguascalientes

Tel.: (449) 140 78 55 / 01800 837 0121 (gratuito)

Fax: (449) 971 33 74

E-mail: [presidencia@dhags.org](mailto:presidencia@dhags.org)

Web: [www.dhags.org](http://www.dhags.org)

## 2. BAJA CALIFORNIA NORTE

### Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California

Titular: Melba Adriana Olbera Rodríguez (Procuradora)

José Gorostiza 1151, Desarrollo Urbano Río Tijuana

C.P. 22010, Tijuana, Baja California

Tel.: (664) 973 23 73

Fax: (664) 973 23 73

E-mail: presidencia@derechoshumanosbc.org

Web: www.derechoshumanosbc.org

## 3. BAJA CALIFORNIA SUR

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Titular: Silvestre Camacho de la Toba (Presidente)

Blvd. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Calle Tiburón, Fracc. Fidepaz

C.P. 23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 (612) 123 23 32 / 01 800 690 83 00 (gratuito)

Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbcs2011@gmail.com

Web: <http://www.cedhbcs.org.mx/>

## 4. CAMPECHE

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Titular: Ana Patricia Lara Guerrero (Presidenta)

Prolongación 59 N° 6, entre Avenidas Ruiz Cortines y 16 de Septiembre

Centro C.P. 24000 Campeche

Tel.: (981) 811 45 63

Fax: (981) 816 08 97

E-mail: cdhec@hotmail.com / cdhecampeche@yahoo.com

Web: <http://www.cdhecamp.org>

## 5. CHIAPAS

### Consejo Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas

Titular: Juan Oscar Trinidad Palacios (Presidente)

Avenida 1 Sur Oriente S/N, Edificio Plaza, 3° y 4° piso, Barrio San Roque

C.P. 29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Tel.: (961) 602 89 80

Fax: 01 800 55 282 42

E-mail: presidencia@cedh-chiapas.org

Web: <http://www.cedh-chiapas.org>

## 6. CHIHUAHUA

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua

Titular: José Luis Armendáriz González (Presidente)

Av. Zarco N° 2427, Col. Zarco

C.P. 31020 Chihuahua

Tel.: 01 (800) 201 1758 (gratuito)

E-mail: cedhch@prodigy.net.mx / presidencia@cedhch.org.mx

Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>



## **7. COAHUILA**

### **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila**

Titular: Xavier Díez de Urduvia Fernández (Presidente)

Hidalgo 309, Esquina con Aldama - Zona Centro

25 000 Saltillo, Coahuila

Tel.: (01-844) 439 3675

Fax: (01-844) 416 20 50

E-mail: [primeravisitaduria@cdhec.org.mx](mailto:primeravisitaduria@cdhec.org.mx)

Web: <http://cdhec.org.mx/>

## **8. COLIMA**

### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima**

Titular: Roberto Chapula de la Mora (Presidente)

Degollado N° 79, (frente al Teatro Hidalgo), Col. Zona Centro

C.P. 28000 Colima

Tel.: (01-312) 312 29 94

Fax: (01-312) 314 77 95

E-mail: [codehucol@prodigy.net.mx](mailto:codehucol@prodigy.net.mx) / [cdhcolima@prodigy.net.mx](mailto:cdhcolima@prodigy.net.mx)

Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

## **9. DISTRITO FEDERAL**

### **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Titular: Perla Gómez Gallardo (Presidenta)

Av. Universidad 1449, Colonia Florida, pueblo de Axotla, delegación Álvaro Obregón

01030 México Distrito Federal

Tel.: 522 95 600

Fax: 557 82 578

E-mail: [cdhdf@cdhdf.org.mx](mailto:cdhdf@cdhdf.org.mx) / [presidencia@cdhdf.org.mx](mailto:presidencia@cdhdf.org.mx)

Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

## **10. DURANGO**

### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango**

Titular: Felipe de Jesús Martínez Rodarte (Presidente)

Cerro Gordo 32, Fraccionamiento, Lomas del Parque

34100 Durango

Tel.: (01 618) 130 1970

E-mail: [comision@cedh-durango.org.mx](mailto:comision@cedh-durango.org.mx)

[secretariaparticular@cedh-durango.org.mx](mailto:secretariaparticular@cedh-durango.org.mx)

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

## **11. ESTADO DE MÉXICO**

### **Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México**

Titular: Baruch F. Delgado Carbajal

Av. Nicolás San Juan N° 113, Col. Ex rancho Cuauhtémoc

C.P. 50010 Toluca

Tel.: 01 800 999 4000 (gratuito)

E-mail: [presidencia@codhem.org.mx](mailto:presidencia@codhem.org.mx)

[codhem@codhem.org.mx](mailto:codhem@codhem.org.mx)

Web: <http://www.codhem.org.mx>

## 12. GUERRERO

### **Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero**

Titular: Ramón Navarrete Magdaleno (Encargado del despacho)  
Edificio Morelos, Av. Juárez, Esq. con Galo Soberón y Parra, Col. Centro  
C.P. 39000 Chilpancingo, Gro.  
Tél.: 01 800 710 66 00 01 (gratuito)  
E-mail: ramon.navarrete@coddehumgro.org.mx  
coddehum@prodigy.net.mx  
Web: www.coddehumgro.org.mx

## 13. GUANAJUATO

### **Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato**

Titular: Gustavo Rodríguez Junquera  
Avenida Guty Cárdenas N° 1444, Fracc. Puerta San Rafael  
León, Guanajuato C.P. 37480  
Tél.: 1 800 470 4400 (gratuito)  
E-mail: humanos@prodigy.net.mx  
despachoprocurador@hotmail.com  
Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

## 14. HIDALGO

### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo**

Titular: José Alfredo Sepúlveda Fayad (Presidente)  
Av. Juárez S/N, Esq. con Iglesias, Colonia Centro  
C.P. 42000 Pachuca  
Tél.: 01800 717 65 96 (gratuito)  
Fax: (01-771) 718 17 19  
E-mail: astraffon59@terra.com.mx  
Web: <http://www.cdhehgo.org.mx/>

## 15. JALISCO

### **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco**

Titular: Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (Presidente)  
Pedro Moreno 1616, Colonia Americana  
CP 44160 Guadalajara, Jalisco  
Tél.: 01 800 2018 991 (gratuito)  
Fax: (01 33) 3669 11 01  
E-mail: cedhj@infosel.net.mx  
presidencia@cedhj.org.mx  
Web: <http://www.cedhj.org.mx/>

## 16. MICHOACÁN

### **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán**

Titular: José María Cázares Solórzano (Presidente)  
C/ Fernando Montes de Oca N° 108, Colonia Chapultepec Norte  
Morelia, Michoacán - C.P. 58260  
Tél.: (01443) 11 33 500 / 01 800 6403 188  
E-mail: j.cazares@cedhmichoacan.org  
Web: <http://www.cedhmichoacan.org.mx>

**17. MORELOS****Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos**

Titular: Lucero Benítez Villaseñor (Presidenta)  
Calle Hermenegildo Galeana N° 39, Col. Acapantzingo  
62440, Cuernavaca, Morelos  
Tel.: (01-777) 322 16 00 – 1601 - 1602  
E-mail: presidencia@cedhmor.org  
presidencia@cedhmorelos.org.mx  
Web: <http://www.cdhmorelos.org.mx>

**18. NAYARIT****Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit**

Titular: Guillermo Huicot Rivas Álvarez (Presidente)  
Av. Prisciliano Sánchez 8, Sur Altos, Esquina con Av. Ignacio Allende, Col. Centro  
C.P. 63000 Tepic, Nayarit  
Tel.: 01 800 503 77 55 (gratuito)  
Fax: (311) 213 89 86  
E-mail: cddh-nayarit@tepic.megared.net.mx  
Web: [www.cddh-nayarit.org](http://www.cddh-nayarit.org)

**19. NUEVO LEÓN****Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León**

Titular: Minerva E. Martínez Garza (Presidenta)  
Av. Ignacio Morones Prieto 2110-2 Poniente, Edificio Manchester, Col. Loma Larga  
C.P. 64710 Monterrey, Nuevo León  
Tel.: 01-800 822 9113 (gratuito)  
Fax: (81) 83 44 91 99  
E-mail: cedhnl@cedhnl.org.mx  
Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

**20. OAXACA****Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca**

Titular: Arturo Peimbert Calvo (Presidente)  
Calle de los Derechos Humanos N° 210, Col. América  
C.P. 68050 Oaxaca  
Tel.: (951) 50 30 520  
E-mail: defensoria@derechoshumanosoaxaca.org  
Web: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/>

**21. PUEBLA****Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla**

Titular: Adolfo López Badillo (Presidente)  
5 poniente #339 Col. Centro  
C.P. 72000, Puebla  
Tel.: 01 800 201 01 05 (gratuito)  
Fax: (222) 248 54 51  
E-mail: informes@cdhpuebla.org.mx  
presidencia@cdhpuebla.org.mx  
Web: <http://www.cdhpuebla.org.mx>

## 22. QUERÉTARO

### Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro

Titular: Miguel Nava Alvarado (Presidente)

Hidalgo N° 6, Colonia Centro Histórico

C.P.76000 Querétaro, Qro.

Tel.: 01 800 400 6800 (gratuito)

E-mail: quejas@ddhqro.org

Web: <http://www.ddhqro.org/>

## 23. QUINTANA ROO

### Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Titular: Harley Sosa Guillén

Av. Adolfo López Mateos N° 424, Col. Campestre

C.P. 77030 Chetumal, Quintana Roo

Tel.: (983) 832 70 90

Fax: Ext 1108

E-mail: correo@derechoshumanosqroo.org.mx / cdheqroo@hotmail.com

Web: <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx>

## 24. SAN LUIS POTOSÍ

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Titular: Jorge Vega Arroyo (Presidente)

Mariano Otero N° 685, Col. Tequisquiapan

C.P. 78250 San Luis de Potosí

Tel.: 01 800 2639 955 (gratuito)

Fax: 01 (444) 811 47 104

E-mail: [derechoshumanos@cedhslp.org.mx](mailto:derechoshumanos@cedhslp.org.mx)

Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

## 25. SINALOA

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

Titular: Juan José Ríos Estavillo (Presidente)

Ruperto L. Paliza N° 566 sur, esq. Ignacio Ramírez

Colonia Miguel Alemán,

C.P. 80000, Culiacán, Sinaloa

Tel.: 01 800 672 92 94 (gratuito)

E-mail: [informacion@cedhsinaloa.org.mx](mailto:informacion@cedhsinaloa.org.mx) /

Web: <http://www.cedhsinaloa.org.mx>

## 26. SONORA

### Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Titular: Raúl Arturo Ramírez Ramírez (Presidente)

Boulevard Luis Encinas y Periférico, Poniente

Col. El Choyal

83130 Hermosillo, Sonora

Tel.: 01 800 627 28 00 (gratuito)

Fax: (662) 216 30 32

E-mail: [contacto@cedhsonora.org.mx](mailto:contacto@cedhsonora.org.mx)

Web: <http://www.cedhsonora.org.mx>

**27. TABASCO****Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco**

Titular: Jesús Manuel Argáez de los Santos (Presidente)

Boulevard Adolfo Ruiz Cortines, esquina Prolongación Francisco J. Mina N° 503 - Col.

Casa Blanca, Villahermosa, Tabasco

Tel.: 01 800 000 23 34 (gratuito)

E-mail: cedhtab@hotmail.com

Web: www.cedhtabasco.org.mx

**28. TAMAULIPAS****Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas**

Titular: José Martín García Martínez

C/ Río Guayalejo N° 223, Fracc. Zozaya

C.P. 87070 Ciudad Victoria, Tamaulipas

Tel.: 01 (834) 315 70 39

Fax: 01 (834) 315 70 36

E-mail: codhet@prodigy.net.mx

presidencia@cedhtlax.org.mx

Web: www.codhet.org.mx

**29. TLAXCALA****Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala**

Titular: Francisco Mixcoatl Antonio (Presidente)

Av. Arquitectos N° 27, Col. Loma Bonita

C.P. 90090 Tlaxcala

Tel.: 01 800 337 48 62 (gratuito)

E-mail: cedhtlax@prodigy.net.mx

presidencia@cedhtlax.org.mx

Web: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/>**30. VERACRUZ****Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz**

Titular: Luis Fernando Perera Escamilla (Presidente)

C/ Carrillo Puerto N° 21, Zona Centro

C.P. 91000 Xalapa

Tel.: 01 800 260 22 00 (gratuito)

Fax: (228) 812 11 42

E-mail: verdh@cndh.org

comentarios@cedhveracruz.org.mx

Web: [http://cedhvapp.sytes.net:8080/derechos\\_humanos/](http://cedhvapp.sytes.net:8080/derechos_humanos/)**31. YUCATÁN****Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán**

Titular: José Enrique Goff (Presidente)

Calle 20 N° 391-A, entre calles 31-D y 31-F, Col. Nueva Alemán

C.P. 97146 Mérida, Yucatán

Tel.: (999) 927 85 96

E-mail: codhey@prodigy.net.mx

Web: <http://www.codhey.org>

### **32. ZACATECAS**

#### **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas**

Titular: Arnulfo Joel Correa Chacón (Presidente)

Av. Jesús Reyes Heróles N° 204, Interior 2, Col. Javier Barros Sierra

C.P. 98090 Zacatecas

Tel.: 01 800 624 27 27 (gratuito)

Fax: 92 403 69

E-mail: [comentarios@cedhzac.org.mx](mailto:comentarios@cedhzac.org.mx)

Web: [www.cedhzac.org.mx](http://www.cedhzac.org.mx)

### **URUGUAY**

Defensoría del Pueblo Provincial

### **MONTEVIDEO**

#### **Defensoría del Vecino de Montevideo**

Titular: Ana Agostino

Juan Carlos Gómez 1472

C.P. 11000 Montevideo, Uruguay

Tel.: 2916 1616 / 0800 1616

E-mail: [defensoria@defensordelvecino.gub.uy](mailto:defensoria@defensordelvecino.gub.uy)

Web: [www.defensordelvecino.gub.uy](http://www.defensordelvecino.gub.uy)











## Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica



Implementada por



Colabora:



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN