

# Relatoría del XX Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: “Acceso a la Información Pública y Transparencia”

Documento  
de Trabajo

Nº 21-2015

*Alejandra Celi Maldonado (comp.)*

*Email: [alejandra.celi@uah.es](mailto:alejandra.celi@uah.es)*



Universidad  
de Alcalá

PRADPI

Programa Regional de Apoyo a las  
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica



Implementada por

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ISBN: 978-84-88754-67-7

# Relatoría del XX Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Acceso a la Información Pública y Transparencia

Alejandra Celi Maldonado\*

## RESUMEN

El documento incluye los aspectos más destacados de las intervenciones realizadas por los y las ponentes del "XX Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Acceso a la Información Pública y Transparencia". En el evento se analizaron temas como: la experiencia comparada del desarrollo del derecho al acceso a la información pública en Iberoamérica; los mecanismos de transparencia activa y pasiva en la Región y su relación con los Derechos Humanos; y, el rol de las Defensorías del Pueblo para la transparencia, el acceso a la información pública y el gobierno abierto.

## PALABRAS CLAVE

FIO, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, Ombudsman, transparencia, acceso a la información y gobierno abierto.

---

\* Investigadora del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica; Máster en Derecho con Especialidad en Unión Europea, Universidad de Alcalá; Experta en Derecho Español para Juristas Extranjeros, Universidad de Alcalá; Abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Máster en Protección de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá.

## ABSTRACT

The document includes highlights of the statements made by the speakers at the "XX Congress of the Federación Iberoamericana de Ombudsman: Access to Public Information and Transparency". In the event they analyzed topics such as: the comparative experience of the development of the law on access to public information in Latin America; mechanisms of active and passive transparency in the Region, its relation to Human Rights; and the role of Ombudsmen for transparency, access to public information and open government.

## KEYWORDS

FIO, National Human Rights Institutions, Ombudsman, transparency, access to public information and open government.

## ÍNDICE

### Introducción

- I. El desarrollo del derecho al acceso a la información pública en Iberoamérica en los últimos años. Experiencia comparada
- II. El acceso a la información pública y los Derechos Humanos
- III. Rol de las Defensorías del Pueblo y el acceso a la información pública

## Introducción

En Montevideo, el martes 10 de noviembre de 2015, tuvo lugar el XX Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). El Congreso fue inaugurado por Mirtha Alcira Guianze Rodríguez, integrante del Consejo Directivo de Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de la República Oriental del Uruguay (INDDHH) quien, luego de dar la bienvenida a los participantes del encuentro, cedió la palabra a Juan Raúl Ferreira Sienra, también integrante del Consejo Directivo de esa Institución. Ferreira subrayó la trascendencia que representó para la INDDHH y para Uruguay la decisión de la FIO de que Montevideo fuese la sede de su XX aniversario, siendo la más joven de las instituciones que la integran. Ferreira recordó que esta idea surgió en Puerto Rico, siendo ratificada en México. Agregó un especial agradecimiento a Portugal, porque el *Provedor de Justiça* de Portugal cumple 40 años en 2015 y quería ser la sede de la Asamblea.

Ferreira señaló que el tema central a tratar era el acceso a la información pública. Destacó que la INDDHH recibió una denuncia de la Asociación de la Prensa del Uruguay, sobre el acceso a la información pública, la misma que fue objeto de una Resolución de la INDDHH el mismo día del Congreso.

A continuación, Guianze dio la palabra a Manuel María Páez Monges, Presidente de la FIO y Defensor del Pueblo de la República del Paraguay. Páez Monges manifestó la importancia de estos encuentros para contribuir a fortalecer la democracia, mejorar la participación ciudadana y combatir la corrupción. Además, apuntó que los Congresos y Asambleas de la FIO permiten al Ombudsman tomar impulso para seguir trabajando en la defensa de los derechos humanos.

Páez Monges agregó que es necesario trabajar fuertemente e insistir ante los gobiernos para la adopción de nuevas medidas estructurales, para que los Estados se ocupen de crear empleo y para que las estructuras del gobierno se liberen de la corrupción. En cuanto a los grupos vulnerables, para Páez Monges es importante insistir en recomendaciones sobre el fenómeno migratorio, fenómeno ante el cual los gobiernos de la Región deben trabajar en las casusas que obligan a miles de personas abandonar sus países de origen. Asimismo, el Defensor paraguayo señaló que los gobiernos deben trabajar en eliminar la tortura y, que si bien en la Región se ha superado la época de las dictaduras militares, aún queda pendiente perfeccionar la democracia.

Finalmente, agradeció a cada uno de los titulares de los miembros de la FIO por su cooperación, a los anteriores presidentes de la FIO y a todos los funcionarios de las instituciones. Así como también a la cooperación alemana, a través del Proyecto PROFIO-GIZ y su Directora Julia Unger, y a Guillermo Escobar, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, por el apoyo que han prestado a la Federación durante su presidencia.

Guianze presentó a Miguel Ángel Toma, Secretario de la Presidencia de Uruguay, quien dio por inaugurado el evento en representación del Presidente de la República Oriental del Uruguay e hizo hincapié en que se debe seguir trabajando por una cultura de protección y promoción de los derechos humanos. Miguel Ángel Toma recordó que hace pocos días Uruguay defendió, en un litigio internacional en Washington, el derecho fundamental a la autodeterminación del Estado para tomar medidas a fin de salvaguardar la sanidad y la salud de sus habitantes.

## I. El desarrollo del derecho al acceso a la información pública en Iberoamérica en los últimos años. Experiencia comparada

El Primer Panel fue moderado por Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo de la República del Ecuador. En este panel participaron Gabriel Delpiazzo, Presidente del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (AGESIC); José Julio Fernández Rodríguez, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela; Jorge Armando Otálora Gómez, Defensor del Pueblo de la República de Colombia; y Guillermo Escobar Roca, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica y del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá.

En su intervención Gabriel Delpiazzo resaltó que el derecho de acceso a la información pública es un derecho en desarrollo, un derecho que por tanto requiere de un proceso de implementación y que se trata una conquista social relativamente reciente. Delpiazzo manifestó que si bien hay valores o reglas de principio, como publicidad, transparencia, rendición de cuentas, es importante tener presente que hace pocos años la regla no era la transparencia, era el secreto de las actuaciones. En ese sentido, para Delpiazzo ha sido necesario vencer una cultura del secreto. El ponente señaló que actualmente nos encontramos en una etapa de tránsito de la opacidad y el secretismo a la transparencia y de la democracia meramente electoral a la democracia participativa. Según apuntó el ponente, en esa etapa de tránsito en Uruguay la Ley de Transparencia es un paso importante. Por otra parte, Delpiazzo se refirió al desarrollo del derecho en Uruguay desde tres experiencias concretas y tres pasos emblemáticos. Así, Delpiazzo describió que la Ley de Transparencia fue aprobada con otras dos leyes, siendo parte de la llamada triada normativa para la transparencia y destacó que en primer lugar se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Archivos y la Ley de Protección de Datos Personales.

Igualmente, según el ponente, la Ley de Transparencia se aprueba con un fuerte impulso del gobierno electrónico, con la creación en el año 2007 de la Agencia de Gobierno Electrónico, siendo un paso de gran importancia en esta materia pues, para Delpiazzo, el gobierno abierto requiere de un gobierno electrónico, debido a que la ventana lógica de la transparencia es internet. Además, según

Delpiazzo, con la conciencia de que la transparencia debe avanzar al ritmo de los adelantos tecnológicos, Uruguay se adhirió en 2013 a la Alianza para el Gobierno Abierto y a la Red Transparencia y Acceso a la Información que se creó en el 2011 y de la que también son parte 14 países y 19 instituciones miembros. Instituciones entre las que el ponente señaló que están la Defensoría del Pueblo de Perú y la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

Para Delpiazzo ese es el contexto en el que se viene desarrollando el derecho de acceso a la información pública en Uruguay y en el cual la Ley crea la Unidad de Acceso a la Información Pública. El ponente destacó que la Unidad tiene como cometidos asesorar y capacitar en la materia, difundir y promocionar los conocimientos del derecho y que, como órgano de control de las obligaciones de transparencia que la Ley le impone, este órgano ha promovido distintos proyectos e iniciativas disponibles en su página web.

Delpiazzo señaló tres casos emblemáticos en materia de transparencia seguidos ante ese organismo: 1. Una solicitud de información a la Autoridad Nacional de Educación Pública para saber el índice de repetición de estudiantes en las escuelas; en la que la primera respuesta de la Administración fue no otorgar información y frente a lo cual la justicia intervino señalando que debía otorgarse la información solicitada. 2. Un pedido de información a los legisladores sobre los gastos incurridos en llamadas telefónicas, información que fue entregada como un instrumento de rendición de cuentas por parte de los legisladores. 3. Una solicitud para conocer las escuelas que contaban con medidas de prevención de incendios, en la que se constató que muchas escuelas no tenían estas medidas y se adoptaron mecanismos para remediar esta situación.

Finalmente, el ponente señaló que este derecho es un “músculo de la democracia”, en el que se debe seguir avanzando progresivamente y logrando que la ciudadanía se empodere en su ejercicio.

A continuación intervino José Julio Fernández Rodríguez, quien subrayó que la transparencia es una garantía contra la corrupción y que es un elemento de la calidad de la democracia.

Fernández Rodríguez hizo un recorrido por las transformaciones de la democracia desde sus orígenes hasta llegar a la democracia participativa y deliberativa de nuestros días. Para Fernández Rodríguez en nuestro actual modelo de democracia el ciudadano es titular de su propia historia, para lo que

requiere tener voz en la toma de decisiones sobre políticas públicas y en la cual la transparencia integra este nuevo concepto de democracia.

Fernández Rodríguez manifestó también que la idea de la transparencia jurídicamente tiene un contenido diverso pues en el Derecho comparado suele implicar el principio de transparencia y publicidad activa con una conexión con el derecho de acceso a la información. Para el ponente esta construcción implica un “contenido heterogéneo”, porque el “principio de transparencia contiene un derecho subjetivo de acceso a la información”. Por otra parte, Fernández Rodríguez mostró su preocupación por la dimensión economicista que tiene la transparencia y la reutilización de la información.

El ponente subrayó que este derecho/principio ante todo debe ser una cultura, cultura de la transparencia para que los responsables públicos se vean imbuidos en la cultura democrática. En cuanto a las características de la transparencia, resaltó la dependencia tecnología, es decir, para que la información sea de calidad es necesaria una tecnología determinada que permita que la información sea accesible, reconocible, manejable y clara. En consecuencia, según Fernández Rodríguez, las páginas web de los poderes públicos son claves para la transparencia y ahí la función de las Defensorías en el control de la transparencia.

En cuanto al control de la transparencia, para Fernández Rodríguez el Ombudsman, como órgano de calidad democrática, debe ser un estandarte de esa transparencia y apuntó que esa función del Ombudsman se puede desarrollar de distintas maneras. Algunos ejemplos reseñados fueron: en el uso de sus funciones propias al resolver quejas, en las campañas divulgativas, en sus informes o al promover la deliberación en la sociedad de temas que deben ser debatidos y deliberados en la opinión pública.

Igualmente, Fernández Rodríguez destacó que el Ombudsman debe tener líneas argumentales específicas, por ejemplo: interpretar el equilibrio adecuado de la transparencia con la protección de datos e interpretar de forma maximalista las obligaciones del Estado en la publicidad activa. De igual manera, Fernández Rodríguez dejó planteado el interrogante de si el Ombudsman debe ser la autoridad de control de la transparencia. En esa línea, describió que en España algunas Comunidades Autónomas han dado atribuciones específicas en materia de transparencia al Ombudsman, lo que ha generado debates jurídicos en torno a la naturaleza del Ombudsman, de sus competencias y resoluciones.

Otro tema abordado por Fernández Rodríguez fue el de las obligaciones de transparencia interna del Ombudsman. Transparencia que para el ponente debe ser ejemplo para todos los Poderes Públicos y para lo cual la Institución debe impartir formación específica a su personal. En esa línea, Fernández Rodríguez manifestó que la web del Ombudsman debe ser un ejemplo para la transparencia y que la Institución debe tener un área específica de transparencia para facilitar el acceso a sus expedientes.

Por otra parte, según el ponente, el Ombudsman debe ser capaz de realizar una evaluación la calidad de la transparencia. En ese sentido, Fernández Rodríguez señaló cuatro criterios para evaluar la calidad de la transparencia: 1. Cantidad de información; 2. Calidad de la información; 3. Facilidad de acceso a la información en la web; y, 4. Procedimiento claro y ágil en el derecho de acceso ([www.sellotransparencia.es](http://www.sellotransparencia.es)), entre otras.

Finalmente, Fernández Rodríguez manifestó que de una rápida aproximación a las páginas web de las Defensorías de la FIO se puede realizar los siguientes comentarios críticos generales: 1. Exceso de información institucional; 2. Falta información económica; 3. No se utilizan formatos abiertos y reutilizables; y, 4. No es claro y ágil el procedimiento interno de acceso a la información.

Al concluir, el ponente recordó que estamos frente a un camino a recorrer hasta llegar al gobierno abierto, que la transparencia es importante para la calidad democrática, que el Ombudsman tiene un rol importante a la hora de defender la transparencia y que hay que evaluar la transparencia con miras al gobierno abierto en las sociedades democráticas.

La siguiente intervención estuvo a cargo del Defensor del Pueblo de Colombia, Jorge Armando Otárola Gómez, quien aprovechó la ocasión para agradecer a todos quienes han acompañado el proceso de paz en Colombia. Otárola Gómez describió el mandato legal que tiene la Defensoría en esta materia y presentó un video sobre su aplicación en terreno, video que está disponible en su página web (<http://www.defensoria.gov.co/public/ley1712/>).

En ese marco, el Defensor destacó que una de las tareas que le dio la Ley estatutaria 1712/2014, sobre la transparencia y el acceso a la información, fue producto del desarrollo de la Constitución Política de 1991 que consagró expresamente, en el artículo 74, la garantía y el derecho fundamental de todo ciudadano a solicitar el acceso a la información.

En este ámbito, para el Defensor el reto del Ministerio Público (conformado por la Procuraduría, la Defensoría y las personerías de cada municipio) ha sido establecido mediante ley y requiere la vigilancia de todos los poderes públicos y otros obligados por la Ley de cumplimiento del mandato legal de transparencia, el mismo que fue desarrollado por la Corte Constitucional.

Por otro lado, para el Defensor, la Defensoría debe generar una pedagogía permanente para que el ciudadano conozca sus derechos de acceso a la información. Para este reto, Otárola señaló que se han realizado acciones de capacitación dirigidas a todos los funcionarios de la Defensoría, sobre el contenido y el fundamento de esta Ley que nació por una iniciativa de la sociedad civil.

El Defensor colombiano puso de manifiesto que esta Ley de reciente aprobación contiene garantías, obligaciones específicas y sujetos obligados. Entre las garantías Otárola destacó que la Ley contempla la inversa de la carga de la prueba, es decir, en casos de excepciones legales a la transparencia, por ejemplo ante temas de seguridad del Estado, la Administración debe probar la necesidad de reserva de la información y no el ciudadano motivar la solicitud de información. Otra obligación del sector público apuntada por el Defensor fue el deber de señalar el plazo dentro del cual no se puede entregar la información reservada y una garantía recogida en su intervención fue el deber de entregar información parcial, si la totalidad de la información solicitada no está bajo las causales de reserva.

Para finalizar Otárola Gómez señaló que el gran reto de la Defensoría del Pueblo es trasladar la capacitación y sensibilización sobre el derecho de acceso a la información a las regiones más remotas y distantes del Estado y contribuir a facilitar el acceso a la información de la ciudadanía de esas regiones en las Administraciones locales.

La ponencia final de este panel fue realizada por Guillermo Escobar Roca. Escobar centró su intervención en un análisis de derecho comparado, sobre las obligaciones de los poderes públicos para la transparencia, en el marco del principio de legalidad del Estado de Derecho.

Escobar resaltó que el derecho de acceso a la información también incluye un contenido prestacional. Contenido que requiere de procedimientos legalmente previstos para que la Administración y los obligados privados entreguen las prestaciones debidas a los sujetos del derecho. Por tanto, para Escobar la

eficacia del derecho requiere de legislación y dentro de ella son un tema clave los controles y las garantías del derecho.

Frente al panorama legislativo comparado de la Región, Escobar hizo hincapié en los puntos comunes, las diferencias y los aspectos claves para que las obligaciones y los derechos se cumplan. El ponente destacó que en algunas Constituciones el derecho de acceso a la información está reconocido expresamente como un derecho fundamental (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Portugal y Venezuela) y en otros países se reconoce por vía de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo (Argentina, Costa Rica, El Salvador y Puerto Rico). Para Escobar este aspecto es muy importante, por cuanto si no se considera un derecho del más alto nivel normativo poco se puede hacer en favor de su eficacia.

Además, para Escobar Roca, el hecho de que el acceso a la información sea reconocido como derecho fundamental implica principalmente dos cosas: 1. Obligaciones del Poder Legislativo: debe legislar y de lo contrario se podría hablar de inconstitucionalidad por omisión; y, 2. Un derecho fundamental solo se puede limitar cuando estamos en presencia de otro derecho fundamental del mismo rango, siendo en ese caso necesario aplicar las reglas de la ponderación de derechos.

Seguidamente, Escobar Roca describió la legislación de información pública de los países cuyas Defensorías conforman la FIO, de la siguiente manera: once Estados cuentan con legislación de desarrollo del derecho (Perú 2002, Ecuador 2004, Nicaragua 2007, Uruguay 2008, Guatemala 2008, El Salvador, Brasil, España, Colombia, Paraguay, México, Proyecto de Ley en Costa Rica y Puerto Rico que aplica la Ley Federal de Estados Unidos) y en Argentina y Bolivia señaló que existen normas reglamentarias no legislativas.

El ponente apuntó que a nivel institucional se debe distinguir entre las instituciones destinadas a cumplir con obligaciones de transparencia y las instituciones dirigidas a controlar el cumplimiento de esas obligaciones. En ese sentido, para Escobar Roca es clave la puesta en marcha en algunos Estados de organismos especializados en el control de la transparencia con garantías de independencia (El Salvador, México y España) y la fórmula de otros países en donde se recurre a instituciones no especializadas pero sí dotadas de independencia (Ecuador la Defensoría del Pueblo, Colombia y Brasil el Ministerio Público, Costa Rica la Procuraduría de Ética Pública, Venezuela el Consejo Moral Bolivariano). En este punto, según Escobar, el Ombudsman por definición es un garante de la transparencia.

Por otra parte, Escobar manifestó que un problema recurrente es la fricción entre los órganos de transparencia y los órganos de protección de datos. En ese sentido, destacó que la solución mexicana es una buena alternativa, al unir en un único órgano ambas competencias.

En referencia a las obligaciones públicas, Escobar señaló que suelen venir acompañadas de políticas públicas, pero recordó que en el ámbito de la FIO siempre se ha defendido el punto de vista de los derechos humanos como derechos legalmente exigibles, no el punto de vista de las políticas públicas que diluye un poco el contenido obligacional de los derechos humanos. Sin embargo, resaltó que no son puntos de vista incompatibles sino complementarios, es decir, no están de más las políticas públicas que contribuyan a eliminar la cultura de la opacidad y el secreto, como las que fomentan el uso de las nuevas tecnologías. Escobar subrayó que en algunos países las políticas de transparencia se incluyen en los planes generales de modernización administrativa del Estado (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, Venezuela).

Escobar también recordó que la transparencia es un instrumento para la democracia, en el que es clave el papel de la sociedad civil. Por lo que no está de más que los poderes públicos realicen un esfuerzo en el marco de las políticas públicas, de fomentar la transparencia en la sociedad civil. En ese sentido, el ponente apuntó que existen experiencias interesantes de sensibilización y capacitación (Colombia, Guatemala, Venezuela) y puso de ejemplo la Ley de Nicaragua que obliga a las Universidades a establecer asignaturas que capaciten en la importancia del acceso a la información.

En cuanto a las obligaciones de transparencia, Escobar destacó que en todos los países existe un concepto amplio de Administración Pública y que es necesario distinguir entre publicidad activa, es decir, la información que de oficio las Administraciones Públicas tienen el deber de publicar y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información no publicada. En materia de publicidad activa, el ponente agregó que en este punto existen leyes más detalladas que otras pero que en todas ellas hay un contenido mínimo que incluye: normativa aplicable; estructura organizativa; competencias de la institución; el presupuesto y su ejecución; nóminas y rentas de los servidores públicos; contratos y proyectos públicos.

Escobar Roca añadió que existen una serie de estándares a seguir para la publicidad activa. La misma que, por ejemplo, según la legislación peruana, debe realizarse en internet y de forma simple, clara, directa y de acuerdo con

las necesidades de los usuarios. En cuanto a los sistemas de control de la publicidad activa, Escobar señaló que existen sistemas más rígidos y más flexibles. Según apuntó el ponente, los sistemas más rígidos incluyen sanciones a los funcionarios que incumplen sus deberes de publicidad activa (Colombia, Ecuador, México, Paraguay) y los sistemas menos fuertes se quedan en la información de los incumplimientos, sin que exista ninguna sanción ante estos.

Escobar Roca subrayó que el otro gran tema de esta materia, desde la perspectiva del ciudadano, es el derecho a la información pública. Para el ponente con este derecho se produce un cambio importante en el Derecho Administrativo, por cuanto ya no es necesario demostrar un interés directo para solicitar información a la Administración. Es decir, toda información en poder de la Administración se presume pública y por tanto accesible a los ciudadanos, con un procedimiento muy rápido.

Al concluir, Escobar recalcó que la cuestión clave en este derecho es ¿qué pasa cuando la Administración deniega la información? Si la denegación es por motivos legalmente previstos la Administración debe motivarlo por escrito, pero la cuestión clave para Escobar es ¿qué procedimientos disponen los ciudadanos para reclamar contra esa negativa de la Administración? Y recordó que en este ámbito también existen sistemas fuertes y sistemas débiles, sistemas que van desde el recurso administrativo ante el mismo órgano, recurso que suele ser más rápido y el recurso judicial que puede ser lento y caro. En esa línea, Escobar destacó el caso de Ecuador que en la Constitución establece un recurso judicial específico ante la denegación de información pública.

## II. El acceso a la información pública y los Derechos Humanos

El Segundo Panel fue moderado por Mayda Ramos Ballón, Adjunta para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de Perú, en representación del Defensor del Pueblo de Perú. Este panel contó con las exposiciones de José Manuel Sánchez Saudinós, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, Secretario General del Defensor del Pueblo de España y Vocal de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno; Aurelio Veiga Rios, Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano de la República Federativa del Brasil; Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia; y, Ricardo Uceda, Periodista y Director Ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad de Perú (IPYS).

José Manuel Sánchez Saudinós en su intervención apuntó que cuando hablamos de transparencia implica que la ciudadanía pueda acceder a la información, que por tanto este derecho tiene dos dimensiones. Por una parte, el ponente señaló una dimensión individual, de cada persona de poder acceder a la información en manos de los poderes públicos. También agregó una dimensión como instrumento para el control democrático de las instituciones públicas, haciendo efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas en la actuación de poderes públicos.

En ese sentido, para Sánchez Saudinós el acceso a la información pública tiene las siguientes características: 1. Es un derecho que está reconocido a toda persona y que no requiere de motivación o justificación de interés particular; 2. Se aplica a todas las instituciones públicas y a los entes instrumentales de las Administraciones, aunque no sean públicos, cuando manejen fondos públicos o presten funciones públicas; 3. Las solicitudes de información deben cumplir una serie de requisitos, deben ser sencillas y el procedimiento debe ser rápido y gratuito; 4. Los poderes públicos deben cooperar con los ciudadanos en el ejercicio del derecho, deben crearse unidades de información en los Poderes del Estado para dar cumplimiento a este derecho; 5. Debe garantizarse el principio de publicidad de la información, el secreto debe entenderse como la excepción y no la regla; 6. Las limitaciones al acceso a la información deben estar justificadas y tener un carácter limitado, planteándose incluso el permitir un acceso parcial a la parte de la información solicitada que sea objeto de limitación justificada; 7. Implementar un procedimiento, tanto administrativo como judicial, para recurrir las repuestas de denegación de información o las

omisiones de respuesta; 8. Desarrollar el principio de publicidad activa, las entidades públicas deben poner a disposición de los ciudadanos la información requerida en la ley, sin necesidad de que les sea solicitada; y, 9. El derecho debe estar garantizado por un órgano independiente para cumplir esta función.

En ese marco, José Manuel Sánchez Saudinós subrayó la importancia de la publicidad activa de los poderes públicos pero también del acceso a la información solicitada por los ciudadanos o transparencia reactiva.

En cuanto a la naturaleza del derecho, el ponente hizo mención al debate doctrinario y las distintas posturas sobre la configuración del derecho. Sánchez Saudinós señaló que existen tres sectores: 1. Quienes consideran que no es un derecho fundamental pero sí de configuración legal; 2. Quienes consideran que es un derecho fundamental debido a su carácter instrumental para el ejercicio de otros derechos fundamentales, si bien no está reconocido como tal individualmente; y 3. Quienes consideran al derecho como un derecho fundamental autónomo.

Al respecto, el ponente subrayó que en el ámbito del Consejo de Europa este derecho ha sido configurado, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como un derecho fundamental pero relacionándolo principalmente con la libertad de información, es decir, como un derecho instrumental para otros derechos, no como un derecho autónomo. Sin embargo, describió que desde el año 2008 en el Consejo de Europa se ha querido dar un paso más allá, desde la aprobación del Convenio de Acceso a Documentos Públicos, pero que no ha tenido mucho éxito en su firma y ratificación por parte de los Estados miembros por lo que no ha entrado en vigor.

Por otra parte, Sánchez Saudinós resumió la regulación de este derecho en el marco de la Unión Europea. En donde, según señaló, está reconocido en el artículo 42 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dentro del derecho a una ciudadanía comunitaria y el derecho a la buena administración. En ese sentido, señaló que se puede verificar una tendencia en Europa al reconocimiento de este derecho como un derecho fundamental, dotado de las máximas garantías. No obstante, recordó que este reconocimiento de su carácter fundamental en la Carta no implica, automáticamente, la conclusión de considerarlo fundamental en el derecho interno de los Estados, por cuanto esto depende de la Constitución de cada Estado.

Sánchez Saudinós se refirió a la regulación del derecho en España, en donde a nivel constitucional recordó que (más allá del reconocimiento del derecho de

libertad de expresión e información) el artículo 105.b de la Constitución establece que la ley debe regular el acceso de los ciudadanos a los registros y archivos administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad del Estado, a la investigación de delitos y a la intimidad de las personas. Es decir, para Sánchez Saudinós, por la ubicación y redacción de este artículo, no se trata del reconocimiento de un derecho fundamental, sino de un elemento para la participación de los ciudadanos en la Administración Pública. Además, el ponente apuntó que, siguiendo esa corriente, la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tampoco reconoce este derecho como un derecho fundamental en España, lo que ha sido un tema muy polémico ante la sociedad civil y describió el contenido de la Ley. Sánchez Saudinós se refirió también a la regulación de este derecho en el ámbito autonómico. En donde destacó que, en algunos casos, la legislación autonómica ha ido más allá de la estatal para la garantía del acceso a la información pública.

Aurélio Veiga Rios, Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil, en su intervención señaló que el funcionamiento real de los regímenes democráticos requiere una participación activa del pueblo en la vida política, estando dicha participación subordinada al hecho de que el pueblo tenga acceso a la información. Para el Procurador este acceso debe ser otorgado de la manera más amplia a informaciones precisas sobre todos los asuntos de relevancia pública, de tal manera que sea posible evaluar cómo se está gestionando el Estado y cuáles son las necesidades reales y las reacciones públicas ante estas.

En ese marco, Aurélio Veiga Rios resumió el proceso de adopción y el contenido de la Ley 12527/2011, de Acceso a la Información en Brasil (LAI). El ponente señaló que la LAI tiene por objeto regular el derecho constitucional de acceso de los ciudadanos a la información pública y que sus disposiciones son aplicables a toda la Administración Pública, es decir, a todos los órganos y entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de la Unión Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como a todos los Tribunales de Cuentas y el Ministerio Público, además de las entidades privadas sin fines de lucro que reciban fondos públicos.

Según el Procurador, con esta Ley se busca generar un cambio de la cultura del sigilo hacia una cultura de la transparencia. No obstante, Veiga Rios puso de manifiesto que este cambio de cultura es un proceso largo pues, más allá de la reestructuración física de las entidades y del rediseño de los procesos, se requiere que cada agente público comprenda la importancia de la transparencia y la adopte.

El Procurador destacó que la LAI determina que la publicidad es la regla y el sigilo es la excepción. En ese camino, Veiga Rios incluyó en su exposición algunas directrices para la aplicación de la LAI como: 1. La observancia de la publicidad como regla y el sigilo como la excepción; 2. El desarrollo del control social de la Administración Pública; 3. La divulgación de información de interés público; 4. El fomento del desarrollo de una cultura de transparencia en la Administración Pública; 5. El uso de los medios de comunicación posibles gracias a la tecnología de la información; 6. El deber del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información mediante procedimientos objetivos y ágiles, en un lenguaje transparente, claro y de fácil comprensión.

Asimismo, el Procurador recordó los deberes de los órganos y entidades del poder público en este ámbito, como: 1. La gestión transparente de la información, posibilitando amplio acceso a ella y a su difusión; 2. La protección de la información, garantizando su disponibilidad, autenticidad e integridad; y, 3. La protección de la información reservada y de la información personal. Además, el ponente destacó que es un derecho del solicitante que la información pública entregada sea: 1. Primaria, es decir, recogida en la fuente, con el mayor detalle posible y sin modificaciones; 2. Auténtica, producida, expedida, recibida o modificada por cierto individuo o sistema; 3. Completa; 4. Actualizada.

Al referirse al derecho a la información, Veiga Rios añadió que, según las disposiciones legales de Brasil, cuando no esté autorizado el acceso pleno a la información en razón de que esta sea parcialmente reservada, se garantiza el acceso a la parte no reservada y que la negación de acceso sin fundamento a las informaciones objeto de una solicitud conlleva la aplicación de medidas disciplinarias, de acuerdo con el artículo 32 de esta Ley.

Por otra parte, el Procurador diferenció los conceptos de transparencia activa y pasiva, exponiendo que la primera es la revelación de información a la sociedad a iniciativa del propio sector público. Mientras que la segunda implica la revelación de la información pública en respuesta a las peticiones de la sociedad.

A continuación, el Procurador describió el denominado Rol Mínimo Transparencia Activa de la Administración, que incluye: el registro de las competencias y de la estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horarios de atención al público; el registro de los gastos y de cualesquier transferencia de recursos financieros; la información sobre los

procedimientos de licitación y los contratos celebrados; los datos generales para el seguimiento de programas, acciones, proyectos y obras de órganos y entidades; y, las respuestas a las preguntas más frecuentes de la sociedad.

En referencia a la transparencia pasiva, Veiga Rios apuntó que la Ley de Acceso instituyó, como un deber del Estado, la creación de un punto de contacto entre la sociedad y el sector público, que es el Servicio de Informaciones al Ciudadano (SIC). Según el Procurador, las funciones del SIC son: orientar a los ciudadanos sobre pedidos de información; informar sobre la tramitación de documentos y requerimientos de acceso a la información; recibir pedidos de acceso y devolver las respuestas a los solicitantes.

Por otra parte, sobre las restricciones de acceso a la información el Procurador subrayó que, según la LAI, la información pública reservada puede ser clasificada como: 1. "Ultrasecreta", plazo de secreto: 25 años (renovable una única vez); 2. Secreta, plazo de secreto: 15 años; 3. Reservada, plazo de secreto: 5 años.

Otro de los aspectos destacados en la exposición del Defensor de Brasil fue la referencia al derecho de recurso ante la denegación de acceso a la información, recurso que señaló se debe interponer en el plazo de 10 días. Veiga Rios añadió que para el ejercicio de este derecho el solicitante debe ser informado sobre la posibilidad, los plazos y las condiciones para la interposición de un recurso y tiene derecho a obtener todo el contenido de la decisión que deniegue el acceso.

Al terminar su intervención, Veiga Rios recordó la importancia de la aplicación de la LAI en el marco de la Justicia de Transición en Brasil y puso de manifiesto que esta Ley generó grandes expectativas para el acceso a los archivos de la dictadura en Brasil aunque, en la práctica, las Fuerzas Armadas no están cumpliendo la LAI.

La siguiente ponencia estuvo a cargo del Defensor del Pueblo de Bolivia, Rolando Villena. El Defensor boliviano enfatizó en que el derecho a la información es fundamental en el Estado de Derecho, principalmente para garantizar la libertad de pensamiento, la libertad de opinión y la libertad de expresión. Además, Rolando Villena destacó que el acceso a la información es un mecanismo fundamental para garantizar la transparencia en la gestión pública y para mejorar la calidad de las democracias que en América Latina son más proclives a una cultura de secretismo.

Para Rolando Villena el acceso a la información también es un medio para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos políticos, por cuanto estos derechos requieren de un debate amplio y libre. Debate en el que para el Defensor es indispensable contar con información pública pues solo a través de ésta es posible que los ciudadanos puedan saber si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas.

Por otra parte, para Rolando Villena el acceso a la información tiene una función instrumental esencial, porque a través de este derecho las personas pueden conocer sus derechos y los mecanismos que existen para protegerlos. Según el Defensor de Bolivia, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos. En esa línea, Rolando Villena recordó que la ciudadanía tiene el derecho a estar bien informada, no solamente para conocer los hechos y decisiones de su interés, también para poder deliberar, participar y controlar la gestión pública. Así, para el Defensor el derecho a la información es necesario para coadyuvar en la resolución de los conflictos, preservar el Estado de Derecho, fortalecer la democracia e incentivar el diálogo para la participación de múltiples ciudadanía activas y críticas, responsables y protagonistas de su propio desarrollo.

De igual manera, Rolando Villena realizó un repaso por el Derecho internacional de los derechos humanos y señaló que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19, reconoce que el derecho a la libertad de opinión y de expresión incluye el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones. Rolando Villena añadió que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, incluye el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. Además, el Defensor destacó que al interpretar este artículo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que, el mismo “comprende la obligación positiva del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder”. A continuación, Rolando Villena describió los principios 2, 3 y 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que incluyen el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, Rolando Villena recordó la regulación de límites a este derecho y concretamente la información reservada, la misma que señaló debe ser la excepción y no la regla. El Defensor boliviano recaló que los Estados determinan qué temas (como la seguridad nacional, la política internacional, los temas de seguridad nacional) se encuentran protegidos por la reserva.

En cuanto a los límites al acceso a la información, Rolando Villena también se refirió a la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la protección de datos personales frente a las nuevas tecnologías. En esa línea, recordó con preocupación que en Bolivia se ha visto que los gobiernos y partidos en el poder utilizan los datos personales de sus rivales políticos para desacreditarlos ante la opinión pública.

Para concluir, el Defensor de Bolivia manifestó que el derecho de acceso a la información es un mecanismo sustancial para el ejercicio de otros derechos y para la calidad de la democracia.

Al finalizar esta mesa tuvo lugar la participación de Ricardo Uceda, quien aportó un enfoque práctico de la transparencia y el acceso a la información desde el punto de vista de los medios de comunicación y la libertad de prensa.

En primer lugar el ponente se refirió al caso de Perú en donde, según señaló, la Ley no establece una autoridad que resuelva las controversias en esta materia, entonces el ciudadano debe recurrir al poder judicial ante las negativas de la Administración. Uceda manifestó que esto implicar condenar al ciudadano a costas procesales, por tanto, es una Ley que requiere cambios para el ejercicio del derecho.

En este sentido, Uceda añadió que la sociedad civil se ha organizado buscando el paraguas de instituciones, como la Universidad Católica, para promover acciones de acceso a la información ante la Función Judicial. Por ejemplo, el ponente se refirió a un juicio contra el Ministerio de Defensa porque no entrega datos del número de muertos producto del combate del Estado con grupos subversivos y otro caso contra la Cancillería, sobre un impase diplomático con Chile. Además, Uceda describió otros litigios sobre correos electrónicos de funcionarios públicos.

Uceda recordó además que, si bien la prensa no usa tan frecuentemente las leyes de transparencia, desde una asociación de periodistas se solicitó en siete países un registro de los regalos que reciben las parejas de los Jefes de Estado. En ese marco, señaló que en México la prensa hace seguimientos constantes de este tema y describió algunos de los principales seguimientos realizados por la prensa en Brasil, Colombia y México. Como por ejemplo, en Brasil señaló que la Cancillería desclasificó claves diplomáticos en los que se revelaba información sobre financiamientos a la Dictadura de Pinochet o las relaciones entre Lula y Chávez. Describió también el caso de Colombia, en el que una periodista pidió la

relación de tutelas en materia de salud. Otro caso emblemático, señalado por el ponente, fue la intervención de la prensa mexicana para el acceso a la información del proceso de construcción de la casa blanca del Presidente Peña Nieto.

Finalmente, Uceda subrayó que, a la par del desarrollo legal, también es necesario formar en la sociedad civil grupos que permitan tener un mejor conocimiento y actuación en los Estados, para contribuir a niveles más amplios de democracia.

### III. Rol de las Defensorías del Pueblo y el acceso a la información pública

El Tercer Panel fue moderado por Iris Miriam Ruiz Class, Procuradora de Derechos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En este panel intervinieron José Francisco de Faria Costa, Proveedor de Justiça de Portugal; Carmen Comas-Mata, Directora del Gabinete de la Defensora del Pueblo de España; Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México; y, Montserrat Solano Carboni, Defensora de los Habitantes de Costa Rica.

El Tercer Panel fue moderado por Iris Miriam Ruiz Class, Procuradora de Derechos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En este panel intervinieron José Francisco de Faria Costa, Proveedor de Justiça de Portugal; Carmen Comas-Mata, Directora del Gabinete de la Defensora del Pueblo de España; Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México; y, Montserrat Solano Carboni, Defensora de los Habitantes de Costa Rica.

Antes de iniciar este panel el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, dirigió unas palabras de bienvenida a todos los asistentes al evento. En su intervención el Ministro recordó el desafío y la responsabilidad que para el Estado constituye la existencia y el fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Para Nin Novoa el control de la Administración para la garantía de los derechos humanos, realizado por órganos independientes al gobierno, implica un elemento fundamental de garantía de los derechos de las personas, para que las leyes y prácticas administrativas se desarrollen en consonancia con los mismos. Además, Nin Novoa describió el procedimiento de creación de la INNDD de Uruguay y el compromiso del Estado para su fortalecimiento.

Al despedirse el Ministro manifestó la relevancia que constituyó para Uruguay el ser la sede de este evento y para los gobiernos de la Región la coordinación de esfuerzos a través de la FIO, para la tutela de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

José de Faria Costa, *Proveedor de Justiça* de Portugal, realizó una breve introducción sobre la organización de la sociedad de la información en nuestros días y de nuestro modelo de democracia, desarrollo y convivencia social. Para el

*Provedor de Justiça* la sociedad de la información se enfrenta a dos desafíos en el mundo global: 1. Permitir el acceso de todos los ciudadanos a las tecnologías de la información en un contexto de globalización; y, 2. Lograr transformar la información en un conocimiento real y efectivo.

Para el *Provedor de Justiça* de Portugal la globalización y a la cantidad de información disponible en tiempo real en nuestros días, han implicado un cambio en las relaciones políticas, económicas y culturales de la humanidad. Según el ponente, estos factores requieren un cambio de concepto sobre lo que debe de ser la información, por cuanto ésta muchas veces puede ser divulgada de manera distorsionada u omitida. En ese sentido, según el *Provedor de Justiça* de Portugal la sociedad de la información no significa, per se, una sociedad informada. En ese marco, para el *Provedor de Justiça* de Portugal el gran reto de la sociedad moderna es lograr ver la verdad/realidad en la información facilitada a todos, superando las posibles manipulaciones.

En cuanto al papel del *Provedor de Justiça* de Portugal frente al acceso a la información, José de Faria Costa señaló que ese es un desafío para todos los órganos del Estado, cuya función es defender y salvaguardar los principios de transparencia, ciudadanía activa y Administración moderna.

El *Provedor de Justiça* agregó que la consagración de la transparencia informativa, con especial cuidado en la forma de transmitir y divulgar esa información, es una de las cuestiones más relevantes en la sociedad de nuestros tiempos y un ámbito muy importante en el trabajo de protección de los derechos del *Provedor de Justiça*.

Asimismo, José de Faria Costa señaló que en los servicios públicos la información debe de ser transparente y su acceso debe de ser claro, completo y actualizado, porque es fundamental para el ejercicio de la ciudadanía activa y es una forma de profundizar la democracia, el Estado de Derecho y de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

En su exposición, el *Provedor de Justiça* recordó los derechos y principios de la Constitución de la República portuguesa para el acceso a la información, la transparencia y la ciudadanía activa. Según señaló, la Constitución proclama como una tarea fundamental del Estado la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales. Del mismo modo, el *Provedor de Justiça* manifestó que el derecho de acceso a la información en Portugal solo admite restricciones cuando estén legalmente previstas para

salvaguardar otros bienes constitucionales, como la seguridad del Estado o la privacidad personal.

Por otra parte, el *Provedor de Justiça* observó que en Portugal no existe un órgano nacional específico para vigilar la transparencia y el acceso a la información, pero que hay varias instituciones que trabajan este tema el Consejo de Prevención de la Corrupción, el Tribunal de Cuentas, la Agencia para la Modernización Administrativa, la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos y el *Provedor de Justiça*. Al respecto, el *Provedor de Justiça* reseñó algunas de sus actuaciones en este ámbito. Por ejemplo, ante la Administración Tributaria y la Seguridad Social, a fin de mejorar los sistemas informáticos y facilitar el acceso a la información. El *Provedor de Justiça* además ha realizado actuaciones en cuanto a la calidad de la información suministrada, a fin de que esta sea otorgada en de forma clara y comprensible y de manera oportuna y sin retrasos. Según lo descrito en esta exposición, también las tasas que se cobran para la reproducción documentos administrativos ha sido objeto de una cuidadosa evaluación del *Provedor de Justiça*, en la medida en que la realización del derecho a la información depende de la proporcionalidad de éstas.

Sin embargo, según manifestó el *Provedor de Justiça*, la intervención la Institución no se limita al tratamiento de casos concretos individuales, es decir, también ha solicitado cambios legislativos para garantizar los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, el *Provedor de Justiça* recomendó al Parlamento a adoptar un Código de Buena Conducta, con la intención de construir en un lenguaje claro, conciso y accesible, conforme a los principios de buen gobierno.

A modo de conclusión, José de Faria Costa subrayó la trascendencia de esta Institución para la garantía del derecho de acceso a la información y la transparencia, más aún, cuando el incumplimiento injustificado de la obligación de cooperación con él implica un delito de desobediencia, sin perjuicio de los procedimientos disciplinarios que sean aplicables. En esa línea, finalizó su exposición destacando que el *Provedor de Justiça* es responsable de contribuir para mejorar las prácticas administrativas, proponer reformulaciones de decisiones y cambios legislativos, a fin de garantizar el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, capaz de fortalecer la democracia y el Estado de Derecho.

A continuación, Carmen Comas-Mata en su ponencia hizo expresa mención al rol del Defensor del Pueblo de España para la transparencia, desde un enfoque eminentemente práctico. No sin antes recordar la grave crisis económica y

financiera que vivió España y a la cual la ciudadanía se enfrentó junto a graves escándalos de corrupción que están siendo debidamente investigados y juzgados.

Para Carmen Comas-Mata otra reacción de España ante la corrupción ha sido la reforma y adopción de leyes, como las promulgadas en 2015 de reforma del Código Penal, la Ley Reguladora del ejercicio de Altos Cargos, la Ley de financiación de partidos políticos, o la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. En ese sentido, Carmen Comas-Mata añadió que una de las leyes más importantes ha sido la Ley de Transparencia de 2013. Para la ponente la transparencia es un buen antídoto contra la corrupción y debe ser una práctica permanente.

No obstante, Carmen Comas-Mata subrayó que de nada sirve tener las normas más avanzadas y ambiciosas contra la corrupción y a favor de la transparencia si luego éstas no se aplican o si no se establecen los medios judiciales adecuados para conseguir su aplicación. Destacó la ponente que lo más importante es que exista una verdadera voluntad política de ser transparente, que permita la participación ciudadana para evitar el despilfarro del dinero público y así contar con más y mejores servicios públicos con menos impuestos.

Volviendo a la Ley de Transparencia de 2013, Carmen Comas-Mata destacó que es un avance importante que incluye obligaciones de las Instituciones públicas de dar cuenta de cómo se gasta el dinero del contribuyente, señalando por ejemplo: en qué se ha empleado, quiénes han sido los adjudicatarios de obras y servicios, cuántas empresas o entidades se han presentado a un concurso y cuál fue el procedimiento seguido. Según Carmen Comas-Mata, los más importantes aspectos en materia de transparencia son: 1. La exigencia de publicidad activa en materia institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística; y, 2. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la creación de un procedimiento para el ejercicio del mismo.

En su exposición Carmen Comas-Mata mostró el funcionamiento de la web del Defensor del Pueblo de España en materia de transparencia y destacó algunas intervenciones de la Institución española en el combate contra la corrupción. Las principales intervenciones defensoriales destacadas por Carmen Comas-Mata fueron: 1. La resolución en la cual se recomendó al Ministerio de Justicia que tipificase las conductas dolosas relativas a gasto público; 2. Las respuestas ante quejas en las que los ciudadanos no consiguen acceder a sus expedientes públicos y en las que el Defensor recomienda que se dé vista al expediente. Al respecto, para Comas-Mata una de las excusas que se utilizan para impedir la

transparencia de la actuación de los poderes públicos es la necesidad de proteger los datos de carácter personal. En este ámbito, según la ponente, existe un cierto abuso de este argumento y el derecho a la intimidad se está utilizando en contra de los principios de la democracia abierta.

No obstante, pese a los avances descritos, para Comas-Mata las medidas contra la corrupción y a favor de la transparencia todavía no son suficientes y es necesario que todas las entidades con fondos públicos cambien su forma de actuar, para avanzar hacia una cultura de la transparencia.

Carmen Comas-Mata resaltó que por esa razón la Institución del Defensor del Pueblo, adelantándose a la aprobación de la Ley, hizo pública en la página web la sección de transparencia ya en 2013, página que ha ido completándose en los últimos años más allá de los parámetros establecidos en la legislación. Seguidamente, Carmen Comas-Mata enseñó el portal de transparencia de la web del Defensor del Pueblo de España (<https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/sobre-la-transparencia/>), la misma que ha sido muy bien valorada por Transparencia Internacional. En definitiva, para Carmen Comas-Mata estos esfuerzos se enmarcan en lo que debe ser un Defensor del Pueblo, una institución cercana, accesible y sobre todo muy transparente.

La siguiente exposición fue realizada por Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH). González Pérez recordó el rol del Ombudsman en los procesos de transición democrática de la Región y que al avanzar en la construcción democrática las sociedades se han encontrado con desafíos que no se habían previsto pero que son asignaturas que se requieren realizar como el acceso a la información pública, sin el cual el Estado y la ciudadanía quedan muy debilitados.

González Pérez señaló que las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reconocen que el acceso a la información pública es un derecho fundamental para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de las democracias y que además tiene una función instrumental para el ejercicio de otros derechos. Así, según González Pérez, el presupuesto básico en este tema es que se trata de un derecho humano fundamental y que una forma de medir si un país es democrático es el respeto a sus derechos humanos. El ponente resaltó la obligación del Estado de realizar acciones positivas para suministrar la información que le sea solicitada, de tal forma que la ciudadanía tenga acceso a la información o en caso contrario reciba una respuesta motivada conforme a los límites previstos en los ordenamientos jurídicos.

González Pérez recordó que, conforme a los parámetros del Sistema Interamericano, la solicitud de acceso a la información no requiere acreditar un interés directo o afectación personal. Además, agregó que en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha encargado a una Relatoría Especial hacer seguimiento al tema del acceso a la información en los Estados miembros y se ha instado a los Estados a que promuevan la adopción de la legislación necesaria para la protección del derecho.

Por otra parte, para González Pérez el acceso a la información es una herramienta de inclusión social que empodera al ciudadano y que democratiza al Estado. Recordó igualmente que el concepto de inclusión social, desarrollado por la Unión Europea, implica el acceso a la información para evitar la exclusión social.

En ese sentido, para el Presidente de la CNDH el Ombudsman tiene una gran función para que las personas en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, puedan acceder a los sistemas informáticos de acceso a la información.

Así, González Pérez solicitó a la FIO que se analice la creación de una red para los derechos de las personas con discapacidad entre sus redes temáticas. Asimismo, reconoció que otro reto del Ombudsman es hacer llegar la información a las comunidades indígenas.

González Pérez añadió que el esfuerzo por la transparencia se integra en un movimiento internacional que ha cobrado especial trascendencia y que se ha plasmado en la construcción de marcos regulatorios y organismos en cada Estado. Describió el ponente que esta tendencia internacional ha llegado a México por intervalos, desde el siglo pasado. En esa línea, el Defensor hizo un repaso de la regulación de este derecho en México hasta la última reforma constitucional de 2014, la sanción de la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación de un nuevo Instituto de transparencia como autoridad de control, con los que se regula a todas las entidades de la Federación. Según González Pérez, una característica fundamental de esta Ley es que tiene gran legitimidad, porque se construyó de la mano de la sociedad civil organizada y con todas las fuerzas políticas, siendo aprobada por unanimidad.

En el plano internacional González Pérez se refirió también al gobierno abierto y la rendición de cuentas. En el cual el ponente apuntó que se pone de manifiesto

la necesidad de una mayor apertura y transparencia del gobierno y se reclama mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. En ese ámbito, según el Presidente de la CNDH, todos los Ombudsmen de la Región trabajan para garantizar el acceso a la información de los ciudadanos como elemento básico para luchar contra la corrupción. González Pérez destacó que las oficinas de Ombudsman juegan un papel fundamental en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y en la rendición de cuentas.

El Presidente de la CNDH manifestó, además, que el Ombudsman debe tener un rol ante la Agenda de Desarrollo 2030 y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible. Para el ponente estamos ante la Agenda más ambiciosa adoptada por la comunidad internacional y que requiere de todos los actores sociales y políticos para su cumplimiento, para que nadie se quede atrás. En esa línea, añadió que el acceso a la información se configura como un requisito para el éxito de esta Agenda. En cuanto a los objetivos de desarrollo sostenible, el Defensor enfatizó en las competencias de las Instituciones Ombudsman para el monitoreo de estos objetivos y para la rendición de cuentas del Estado. En ese sentido, González Pérez añadió que la información de calidad y la disponibilidad de la misma traen consigo que pueda existir una mejor utilización de los recursos y contribuye a la toma de decisiones más adecuadas por parte de los gobiernos.

A modo de conclusión, González Pérez agregó que la lucha contra la corrupción y en favor de la transparencia es también un tema de derechos humanos y por tanto de interés para todos los miembros de la FIO. Por otra parte, enfatizó en la tarea común de los Ombudsmen de la Región para velar y contribuir al acceso a la información e impulsar la transparencia dentro de sus competencias y en primer lugar dentro de sus instituciones. Finalmente, recalcó que las Defensorías del Pueblo deben fortalecer su capacidad para acopiar y sistematizar información de calidad, con la que se pueda dar cuenta del estado de los derechos humanos en cada Estado.

La última ponencia del evento estuvo a cargo de la Defensora de los Habitantes de Costa Rica, Montserrat Solano Carboni, quien también hizo referencia al rol que pueden desempeñar las Defensorías del Pueblo en promoción y protección efectiva del derecho de acceso a la información pública. Solano Carboni inició su presentación destacando que existe un cierto consenso de que el acceso a la información pública es una herramienta fundamental para el combate de la corrupción y que la transparencia es un elemento esencial de la gestión pública. Sin embargo, para la Defensora de Costa Rica, el mayor reto es lograr que el

derecho sea aplicado en la práctica y ello requiere romper la cultura del secreto. La expositora señaló enfáticamente que el acceso a la información debe pasar de ser concebido como una graciosa concesión del Estado a un derecho exigible por las personas, sin necesidad de una justificación.

En ese contexto, la Defensora de Costa Rica recordó el trabajo del Sistema Interamericano en el reconocimiento del derecho. Entre otros, la ponente describió un caso de 2006, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución del caso Claude Reyes y otros vs. Chile, estableció el contenido del derecho. Del mismo modo, Solano Carboni subrayó que desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de 1985 se definió la libertad de expresión como un derecho de doble vía, por un lado la de emitir expresiones, pero también a recibir información. Igualmente, la Defensora apuntó que la Corte ha señalado que los límites al derecho deben: 1. Estar previstos por ley; 2. Buscar un objetivo permitido por el derecho internacional de derechos humanos; y 3. Ser necesarios en una sociedad democrática.

Por otra parte, Montserrat Solano Carboni agregó que los Estados deben efectuar avances en tres niveles diferentes: 1. Dar contenido al derecho de acceso a la información, no sólo como herramienta práctica que fortalece la democracia, además como derecho humano protegido por el Derecho internacional; 2. Contar con un régimen de acceso a la información; y, 3. Establecer un sistema de excepciones específicas, claras y transparentes. En este camino, para la Defensora el rol de las Defensorías del Pueblo debe ser determinar cuál es el estado de la situación del ejercicio del derecho de acceso a la información y sus obstáculos, avances, retos.

Solano Carboni manifestó que Costa Rica no cuenta con una Ley de Acceso a la Información, si bien existe un Proyecto de Ley que no está exento de polémica. Polémica que según la Defensora se debe a que en la actualidad la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido un ejercicio amplio del acceso a la información y ha señalado que el gobierno debe ser como “una caja de cristal”. Es así que, según la ponente, la excepción del secreto de Estado ha sido interpretada de manera muy restrictiva, por cuanto Costa Rica no tiene ejército y es difícil justificar un secreto por seguridad nacional.

Frente al incumplimiento por parte de los servidores públicos de dar la información solicitada por los habitantes, la Defensora señaló que puede recurrirse tanto a nivel administrativo ante la Defensoría de los Habitantes, como a nivel judicial por vía del recurso de amparo ante la Sala Constitucional. La Defensora señaló que, debido a que una buena cantidad de los asuntos

conocidos por la Defensoría de los Habitantes están relacionados con una negativa de dar respuesta a una solicitud de información pública, la Institución decidió trabajar en los diferentes niveles de este derecho.

En esa línea, la Defensora pasó a describir los distintos niveles de trabajo de esa Institución para la vigencia del derecho, que son: 1. Actividades de promoción del derecho de acceso a la información pública, de su contenido, limitaciones legítimas y mecanismos de tutela del derecho; 2. Acciones para garantizar la tutela efectiva del derecho; 3. Incidencia en los procesos parlamentarios que se desarrollan de cara a contar con una Ley de Acceso a la Información Pública, así como que en toda normativa aprobada sobre temas de acceso a la información pública se respeten los principios internacionalmente reconocidos.

De igual forma, entre las actividades descritas por la Defensora, cabe destacar la creación de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) creada por la Defensoría de los Habitantes en el 2004 y cuyo fin principal está dirigido a transparentar el quehacer de quienes planifican y administran los recursos de todos los costarricenses y a la cual se puede acceder desde la página web de la Defensoría ([www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)).

Además, conforme lo expuesto por Solano Carboni, la Defensoría de los Habitantes es parte de la iniciativa multilateral denominada Alianza para el Gobierno Abierto y ha creado el Índice de Transparencia en el Sector Público Costarricense, con el fin de cimentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas del país.

Al finalizar, la Defensora de Costa Rica enfatizó en que las instituciones que integran la FIO se encuentran en una situación única para promover la transparencia y el acceso a la información y propuso que la FIO cuente con una red de trabajo en temas de acceso a la información, transparencia y promoción de la gestión pública de calidad.