

1

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

EJERCENDO EL DERECHO
AL ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

EJERCENDO EL DERECHO
AL ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

GUSTAVO J. FUCHS

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

© 2021, Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Reservados todos los derechos.

60p Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Manual - Ejerciendo el Derechos a la Información en América Latina:
Derecho a la Información y Derechos Humanos – San José, C.R. :
IIDH, 2020

60 p. : 21,59 x 13,97 cm.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del iidh o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Autor:

Gustavo J. Fuchs

Coordinadora operativa:

Larissa Segura

Revisión académica y de estilo:

Maylin Cordero Gamboa

Portada

Luis Hernández

Diagramación:

Gidget Monge

Artes finales:

Unidad Editorial del IIDH

Impresión:

Litografía Versalles S. A

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo 1 • El derecho a la información	11
1.1 El principio de la democratización como objetivo	13
1.2 Obligaciones del Estado y el derecho al acceso a la información	15
1.3 El derecho al acceso a la información en el derecho internacional	18
1.4 ¿Cuáles son los límites al derecho a la información?	24
Capítulo 2 • Un derecho para ejercer otros derechos	27
2.1 Libertad de expresión y participación política	28
2.2 Defensa de los derechos humanos	30
2.3 Medio ambiente	30
2.4 Derecho a la salud	31
2.5 Derecho a la educación	32
2.6 Bienestar económico y desigualdad	33
Capítulo 3 • Ejercer el derecho al acceso a la información	35
3.1 ¿Quién puede ejercer el derecho a la información?	36
3.2 ¿Cómo puedo ejercer mi derecho a la información?	36
3.3 ¿Qué son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y cómo pueden asistirnos en este proceso?	40
3.4 Retos para un efectivo derecho al acceso a la información	41
Capítulo 4 • Gobierno abierto, canales oficiales de información y datos abiertos	43
4.1 ¿Qué es gobierno abierto?	44
4.2 ¿Qué son datos abiertos?	45
Capítulo 5 • Utilizar la información para el bien común	49
5.1 Iniciativas multisector	52
5.2 El derecho a la información como ejercicio	53
Referencias bibliográficas	57

INTRODUCCIÓN

El derecho al acceso a la información es un derecho fundamental para el ejercicio de la democracia, ya que permite la toma de decisiones de manera informada y, potencialmente, conlleva a la construcción de un diálogo permanente entre la ciudadanía y el gobierno. De implementarse de manera correcta, el derecho al acceso a la información promueve la transparencia y la rendición de cuentas y mejora la gobernanza, al empoderar a la sociedad civil para combatir la corrupción y buscar soluciones conjuntas a los problemas que más afectan a la población.

Es por ello por lo que el derecho a la información se ha convertido progresivamente en un importante instrumento que hoy es parte de la legislación de decenas de países alrededor del mundo. A lo largo de los últimos treinta años se ha promovido e implementado una cantidad importante de estándares internacionales y tratados en la materia, los cuales han fortalecido el ejercicio de este derecho y han permitido profundizar en el desarrollo de sus alcances y límites.

Esta serie de manuales, publicados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, tiene como objetivo promover el derecho a la información. Se propone como una guía para la ciudadanía, activistas, organizaciones de la sociedad civil y cualquier persona interesada en la materia, a fin de ejercer este derecho en sus países, tomando en cuenta los avances a nivel global y en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como afirmó la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución N.º 59 de 1946, “la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas,” por lo cual el derecho a la información cobra, en la actual era de la información, una importancia cada vez mayor.

Sumado a esto, las nuevas tecnologías de la información han abierto novedosas posibilidades para el ejercicio de los derechos políticos y cívicos, fomentando una ciudadanía proactiva que quiere participar en la construcción de políticas públicas. Ello ha obligado a los gobiernos a reinterpretar el rol de la ciudadanía, cambiando la visión de esta como receptores de decisiones y de políticas públicas por aliados y colaboradores. Pero esto también ha implicado dejar atrás la cultura del secretismo estatal y la desconfianza hacia la participación ciudadana, un proceso que no ha sido fácil.

A pesar de que más de 170 países alrededor del mundo cuentan con una ley de acceso a la información, en América Latina todavía Venezuela, Cuba, Bolivia y Costa Rica no tienen legislación de este tipo. Además, persisten barreras al acceso a la información que dificultan el efecto democratizador de este derecho en varios países de la región.

El presente trabajo busca ser un aporte para extender aún más el reconocimiento del derecho humano al acceso a la información, y para otorgar fundamentos prácticos y legales para su ejercicio.

CAPÍTULO 1

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho humano al acceso a la información es un componente clave del derecho a la libertad de pensamiento, expresión y participación política. Consiste en el derecho de toda persona a buscar y recibir información en poder de órganos, instituciones y empresas del Estado, exceptuando casos en los que la información sea calificada como secreta o de acceso restringido por la Constitución o por alguna ley.

En otras palabras, el derecho a la información es el derecho de acceder libremente a información en posesión del gobierno y de cualquier entidad pública o privada que maneje fondos públicos, a todo nivel de gobierno (nacional, municipal o departamental), incluyendo órganos autónomos.

Esto significa que todas las personas tenemos derecho a solicitar y recibir información por parte de las instituciones y órganos que conforman el Estado, especialmente cuando se trata de información de interés público. Este derecho lo tenemos sin importar nuestra nacionalidad, estatus migratorio, antecedentes, ni ninguna otra consideración que pueda establecer una barrera discriminatoria. A su vez, implica que el Estado tiene la obligación de proveer esta información a cualquier persona que la requiera (Blanke & Perlingeiro, 2018).

Es un derecho multiplicador de otros derechos, ya que es necesario para poder ejercer plenamente nuestros derechos. Para comprender el derecho al acceso a la información pública, se debe partir del principio de que el Estado es un ente administrador cuya información, que genera a diario, es de interés de la sociedad, quien es finalmente destinataria de sus políticas y para cuyo bienestar deberían trabajar las entidades estatales.

Además, los recursos públicos, su uso, su destino y las políticas públicas en las que se fundamentan estas inversiones son también de interés de la sociedad, dado el impacto que tienen sobre la vida cotidiana de las personas, por lo que tenemos derecho a conocer en qué forma se están invirtiendo y por qué.

Para las personas más vulnerables de la sociedad, conocer información relacionada con los programas sociales y las oportunidades de financiamiento que ofrece el gobierno es, esencialmente, conocer respecto de sus derechos humanos y las obligaciones que tiene que cumplir el Estado como garante de estos, información que puede ser particularmente difícil de acceder.

En este sentido, la información pública se convierte en un recurso importante, no solo para conocer la totalidad de derechos de los que somos titulares y los recursos que el Estado destina para garantizarlos, sino también para poder comprender de manera integral nuestra realidad. En otras palabras, “el valor de la información consiste, esencialmente en el hecho de que permite vincular entre sí elementos que de otro modo no se conectarían... la información sobre los recursos es a su vez un recurso que a menudo se suele filtrar en la entrada del sistema” (Lavigne, 1998, p. 263).

Así como se puede solicitar información a la multiplicidad de instituciones que conforman el Estado, también se puede solicitar información, amparándose en este derecho, a organizaciones o empresas privadas cuando estas ejecuten recursos públicos. Por ejemplo, cuando se concede algún servicio o proyecto de obra pública, o cuando el gobierno otorga financiamiento a una fundación privada. Esta información, referida al uso de fondos públicos, también es amparada por el derecho a la información (CIDH, 2012).

Todos estos actores son sujetos obligados a garantizar el acceso a la información. Para ello, las instituciones y organizaciones han delegado a personal

o a departamentos específicos la misión de atender solicitudes de acceso a la información. En algunos países, se han creado instituciones autónomas específicamente con el fin de garantizar el acceso a la información.

Es importante señalar que los Estados pueden imponer algunas condiciones en su legislación para proteger documentos públicos que sean de carácter sensible, como la identidad de personas beneficiarias de ayudas sociales o datos privados, así como el domicilio de personas funcionarias públicas. Sin embargo, toda condición u excepción a esta información debe estar detallada y justificada dentro del marco legal.

¿QUÉ TIPO DE INFORMACIÓN PODEMOS SOLICITAR?

Mediante el derecho al acceso a la información, podemos solicitar cualquier información que sea de interés público y que nos permita conocer mejor lo que hacen las autoridades. Aquí algunos ejemplos de la información que podemos solicitar:

- Programas sociales que pueden beneficiar a personas, familias y comunidades.
- Presupuestos anuales, regulares o extraordinarios.
- Compras públicas de bienes y servicios.
- Contratos y pagos por obras, reparación o mantenimiento de infraestructura.
- Planes de desarrollo de proyectos, financiados con fondos públicos.
- Documentación que detalle procesos de licitación o concurso público.
- Informes de avance o finalización en la ejecución de proyectos o de presupuestos.
- Descripción y documentación relacionada con procesos de toma de decisiones.
- Organigrama e información referente a las personas encargadas de instituciones o empresas públicas.
- Detalles de los servicios que presta la institución.
- Escalas salariales para las personas trabajadoras de la institución o de sus departamentos.
- Estudios de impacto ambiental de proyectos.
- Estudios de impacto social de proyectos o políticas públicas.

Entre otros...

1.1 El principio de la democratización como objetivo

El derecho a la información es intrínseco al derecho a la libertad de expresión, que forma parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este segundo instrumento, vinculante para 172 países -la mayoría de países en el mundo-, obliga a los Estados a garantizar y a proteger este derecho.

Adicionalmente, el derecho al acceso a la información permite a las personas ciudadanas conocer en qué se están invirtiendo sus impuestos, así como información importante relacionada con los proyectos y decisiones del Estado que pueden afectar sus vidas cotidianas. Además, permite evaluar el desempeño y el cumplimiento de deberes de representantes electos y personas funcionarias públicas. Es por ello por lo que el derecho al acceso a la información fomenta una ciudadanía activa y genera una rendición de cuentas permanente por parte de las autoridades, ya que tiene el potencial de aumentar los espacios de diálogo entre la sociedad civil y las autoridades. A su vez, desincentiva actos de corrupción, a partir de una mayor transparencia que permite un incremento del escrutinio público.

Otro aspecto fundamental de este derecho es su centralidad para el ejercicio

democrático, ya que posibilita a las personas ciudadanas, así como a periodistas y medios de comunicación, acceder y dar a conocer información de interés público. Esta información, una vez publicada, genera debates e incentiva la búsqueda de soluciones colectivas, propiciando una gobernanza colaborativa que, a su vez, fortalece la democracia y la legitimidad de las políticas públicas.

¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?

Transparencia Internacional, la organización líder en materia de transparencia y anticorrupción a nivel global, define transparencia como la revelación clara de información, normas, planes, procesos y acciones.

Cuando nos referimos a la transparencia del Estado, aludimos al deber de las autoridades e instituciones públicas de actuar de forma visible, predecible, comprensible, y a promover la participación y fiscalización para permitir a terceros conocer las acciones que está llevando a cabo.

Fuente: www.transparency.org

Estos efectos contribuyen a una mayor participación ciudadana, en virtud de que la ciudadanía asume un rol activo en la fiscalización de las decisiones que toman las autoridades y, además, puede conocer con detalle los datos necesarios para participar en esfuerzos conjuntos con esas mismas autoridades, tendientes a mejorar su calidad de vida y resolver problemas que afectan a su región o país.

Como explica el profesor de la Universidad Laval de Canadá, Alain Lavigne, “si se valoriza la comunicación ‘informativa’ [en el sentido del derecho del público a la información] se ve al ciudadano como responsable de su destino” (1998, p. 259). En este sentido, la publicidad de los actos del Estado y la transparencia en la administración pública contribuyen a fomentar una democracia participativa, en la que la ciudadanía no se limita a delegar su representación y el acceso a la información relacionada con problemas comunes a las autoridades, sino que también utiliza las herramientas para expresarse con conocimiento, proponer soluciones y llamar a cuentas a sus representantes.

Esta participación activa también reconceptualiza el papel del Estado, a partir de la difusión de información pública. El incremento en la participación de la ciudadanía, a través del acceso a la información pública y de una mayor democratización en la toma de decisiones de política pública, contribuye a la modernización del aparato estatal, al fortalecer el deber de probidad pública, el uso adecuado de recursos públicos y la transparencia en general (Schönsteiner et al., 2012).

Este conjunto de efectos multiplicadores del acceso a la información ha llevado a que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) haya declarado este derecho como un “requisito indispensable para la democracia” (OEA, 2013, párr. 1).

Breve historia del acceso a la información pública

La primera ley de acceso a la información en el mundo fue la Ley de Libertad de Prensa y Expresión y del Derecho a Acceso a Documentos Públicos, publicada en Suecia el 2 de diciembre de 1766. Veintitrés años después, en 1789, la Asamblea Nacional de Francia emitiría la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual reconoció que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración”.

Otro país pionero en reconocer el derecho al acceso a la información fue Colombia que, a través del Código de Organización Política y Municipal, en 1888, permitió a las personas ciudadanas solicitar documentos que se encuentran en manos de instituciones y en archivos estatales.

En 1966, Estados Unidos se inspiró en la ley sueca para promover su propia legislación de acceso a información pública. Desde entonces, y principalmente durante los últimos veinte años, se registran leyes de acceso a la información en más de cien países alrededor del mundo, un indicador del reconocimiento progresivo de este derecho humano (Mendel, 2008).

¿DERECHO A LA INFORMACIÓN O LIBERTAD DE INFORMACIÓN?

Por mucho tiempo se utilizó el concepto de libertad de información, a partir de la comprensión de que el derecho a recibir y solicitar información formaba parte del derecho más amplio de la libertad de expresión, establecido así en la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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 (artículo 19).

El concepto de libertad de información iba más allá de la expresión y difusión de ideas y opiniones para contemplar, también, el derecho a solicitar y recibir información. Con el tiempo, el concepto de libertad de información fue desarrollado por la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y fue a través de esta profundización que surgió la interpretación legalmente vinculante de que el derecho a acceder a información pública forma parte del derecho a la libertad de expresión, pero, además, es un derecho humano en sí mismo (Mendel, 2009; La Rue, 2011).

1.2 Obligaciones del Estado y el derecho al acceso a la información

El derecho al acceso a la información tiene como objetivo garantizar la máxima transparencia y divulgación posible del trabajo realizado y de los datos que producen el Estado y sus instituciones, y esto implica obligaciones positivas y negativas por parte del Estado.

En materia de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con cada derecho. Esto conlleva obligaciones positivas, que son todas aquellas que implican un rol proactivo del Estado para proteger y promocionar un derecho humano, y obligaciones negativas, que consisten en que el Estado debe abstenerse de interferir para respetar y facilitar el goce del derecho. El conjunto de obligaciones positivas y negativas conforman lo que se conoce como la tríada de obligaciones, contenidas en el deber del Estado de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos (Gould & Shelton, 2013).

A partir de esta tipología, existen algunas obligaciones básicas que el Estado debe cumplir para garantizar el derecho al acceso a la información pública:

OBLIGACIONES POSITIVAS

- Proveer y adecuar un marco legal para ejercer el derecho al acceso a la información.
- Proveer mecanismos legales para apelar cualquier negativa del Estado a entregar información.

OBLIGACIONES NEGATIVAS

- Eliminación de trámites excesivos o innecesarios para acceder a la información pública.
- Eliminación de requisitos o condiciones para acceder a la información pública, tales como

- Responder de manera oportuna, y dentro de un plazo razonable, a las solicitudes de información.
 - Establecer sanciones a toda persona que impida el acceso a la información.
 - Publicación activa y periódica de datos: transparencia activa.
 - Habilitación de plataformas digitales gratuitas para consultar datos.
 - Publicación de archivos de datos en formatos accesibles y con lenguaje comprensible.
 - Capacitación de personas funcionarias en la materia.
 - Promoción del derecho al acceso a la información, a través de divulgación y campañas informativas.
 - Recolectar, producir y sistematizar información.
- presentación de documentos de identidad o razón de la solicitud.
 - Eliminación de cualquier barrera práctica, sea tecnológica, económica o física, para acceder a la información.
 - Eliminación de cualquier discriminación de carácter práctico o legal, sea de raza, edad, nacionalidad, sexo, religión, opinión, o de otra índole.
 - Abstenerse de modificar u omitir información de interés público por motivos políticos o de otra índole.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH, 2010).

Como se puede apreciar, para que el Estado cumpla con su deber de garantizar este derecho no basta solo con la publicación de datos o con satisfacer solicitudes de información. Al contrario, sus obligaciones van más allá del acceso a la información como un trámite formal, e implican asegurar una serie de garantías conexas para poder satisfacer efectivamente el goce de este derecho.

¿Por qué es importante y qué implicaciones tiene el derecho a la información?

El derecho al acceso a la información es un derecho multiplicador, es decir, su ejercicio es indispensable para acceder a otros derechos. Algunos ejemplos hipotéticos nos permiten ilustrar esta relación: nuestro derecho a votar no se puede hacer efectivo si no tenemos información referente a cuál es el centro de votación que nos corresponde; así como nuestro derecho a la salud no se puede hacer efectivo si no tenemos información de dónde están localizados los hospitales y las clínicas públicas.

Pero, además, nuestras posibilidades de mejorar nuestra comunidad o nuestro país se ven enriquecidas por el derecho al acceso a la información, por lo cual también es un derecho que potencializa la participación ciudadana, ya que a través del acceso a la información, la ciudadanía organizada puede velar porque el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por ejemplo, una comunidad que está enfrentando la necesidad de atender a una creciente población de personas adultas mayores, y no cuenta con un centro especial para esta población, puede solicitar información acerca de fuentes de financiamiento del Estado para crear un centro de este tipo. La comunidad no podría acceder al financiamiento si no tiene acceso a la información relacionada con los pasos necesarios para solicitar estos fondos.

Así mismo, en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, entre otros, existe la figura de iniciativa popular legislativa, mediante la cual la ciudadanía puede proponer proyectos de ley al parlamento (Hevia de la Jara, 2010). Si una organización ciudadana o un colectivo de personas decide

unirse para proponer legislación relacionada con algún problema social, es vital que cuente con información oficial para poder comprender las complejidades y dimensiones de la problemática que busca regular.

Acceso a la información en acción

Costa Rica es uno de los pocos países en el mundo que no cuenta con una ley de acceso a la información, sin embargo, el derecho ha sido reconocido a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional de ese país. En el sitio web www.iidh.ed.cr/acceso-informacion podrá encontrar ejemplos de casos en Costa Rica en los que varias comunidades han utilizado su derecho al acceso a la información para organizarse y solucionar problemas locales.

El ejercicio de este derecho, a su vez, posibilita a las personas ciudadanas tomar decisiones informadas en el momento de elegir a sus gobernantes y representantes. El derecho al acceso a la información es clave para la participación ciudadana. Sin acceso a la información no se pueden entablar discusiones referentes a asuntos de interés público, tomando en cuenta todas las opciones disponibles y las variables involucradas en los diversos asuntos (ARTICLE 19-ADC, 2007).

Como explica Luis Esquivel, del Programa de Acceso a la Información del Instituto del Banco Mundial, el derecho a la información tiene el potencial de transformar la concepción social del gobierno: “El acceso a la información en su nivel más básico es importante porque cambia la relación fundamental entre el ciudadano y el Estado” (Esquivel, 2013, p. 32).

En su implementación, el derecho a la información tiene importantes implicaciones sociopolíticas que generan impactos a nivel nacional. En diversos países latinoamericanos, periodistas, comunidades y grupos se han unido para demandar información acerca del impacto socioambiental de proyectos extractivistas, presupuestos de gobierno, o bien han exigido revelar datos relacionados con compras directas de dudosa justificación.

En algunos casos, estas intervenciones, amparadas en el derecho al acceso a la información, han conllevado a destapar escándalos de corrupción, frenar proyectos lesivos para el medio ambiente, o evidenciar malversación de fondos por parte del Estado.

En contextos más extremos, el derecho a la información ha sido clave para garantizar justicia contra violaciones de derechos humanos. Durante las dictaduras militares del Cono Sur, en varios países de América Latina era práctica común de los regímenes represivos arrestar arbitrariamente a personas y ocultar cualquier información de su paradero. Esa situación dio pie a que organizaciones de derechos humanos y familiares demandaran información acerca de sus seres queridos.

Años después, apelando a la justicia y al derecho de acceso a la información, estas organizaciones lograron que sus Estados abrieran archivos en los cuales se escondían documentos que evidenciaban crímenes y abusos por parte de las fuerzas del Estado. La apertura de estos archivos permitió iniciar nuevos juicios contra los responsables de dirigir y participar en estos crímenes.

Gracias a la lucha de estas organizaciones, hoy existe el derecho a la memoria, que implica la apertura de archivos y documentación declarada como secreto de Estado durante las dictaduras y episodios de represión. A pesar de que este

derecho se ha fundamentado en el derecho a la justicia, que incluye la reparación de las víctimas, es indudable que está profundamente vinculado con el acceso a la información pública (Mendel, 2009).

1.3 El derecho al acceso a la información en el derecho internacional

Diversos organismos internacionales y regionales responsables de promover y proteger los derechos humanos han reconocido el derecho a la información como un derecho humano, entre ellos las Naciones Unidas (NNUU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Consejo de Europa y la Unión Africana. Las opiniones y declaraciones emitidas por estos organismos son parte de una serie de mecanismos legales que se enmarcan en el derecho internacional y que contemplan el derecho a la información.

Los tratados internacionales son herramientas importantes para impulsar derechos humanos a nivel global. Una vez que un Estado ratifica un tratado, adquiere la obligación de hacer cumplir sus disposiciones, por lo cual el órgano legislativo del país adherente debe crear regulaciones que garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Diversos tratados internacionales han incorporado disposiciones clave para garantizar el derecho a la información. El más reciente de estos instrumentos es el Pacto de Escazú, firmado en San José, Costa Rica, el cual obliga a los países adherentes a establecer mecanismos de acceso a la información ambiental y a proteger a activistas defensores del medio ambiente. Aunque este acuerdo aún no entra en vigencia, es parte de otros tratados internacionales vinculantes que contemplan el derecho al acceso a la información, como se aprecia en el siguiente recuadro.

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ACUERDOS INTERNACIONALES

El derecho al acceso a la información está contenido en numerosos acuerdos internacionales, algunos incluso creados específicamente con el fin de fortalecer y proteger este derecho. A continuación, un repaso breve de los instrumentos más relevantes.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):

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 (artículo 19, inciso 2).

Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969):

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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 (artículo 13.1).

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus, 1998):

A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.

Convención contra la Corrupción (ONU, 2003):

Cada Estado Parte [...] adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública [...]. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público [...] (artículo 10).

Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030 (ONU, 2015):

Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales (objetivo 16).

Acuerdo de Escazú (2018):

Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad (artículo 5).

El amplio reconocimiento del derecho al acceso a la información como derecho humano ha conllevado a que 174 países aprueben leyes de acceso a la información. En América Latina, todos los países cuentan con una ley de este tipo, excepto Bolivia, Costa Rica, Cuba y Venezuela (Orme, 2017).

No todas las leyes de acceso a la información son uniformes, y contienen variaciones importantes que pueden limitar este derecho. Es por ello por lo que el Centro para el Derecho y la Democracia (Center for Law and Democracy) junto con Acces Info Europe, dos organizaciones sin fines de lucro, elaboran desde 2011 un ranking global de acceso a la información llamado Global Right to Information Rating (GRIR). Las dos organizaciones, junto con expertos de todo el mundo, crearon un sistema de puntuación basado en: 1) una amplia gama de estándares internacionales desarrollados por varias organizaciones y analizados por expertos internacionales, 2) la puesta a prueba del acceso a la información mediante solicitudes en diversos países del mundo¹.

Leyes de acceso a la información en América

Sumado a los tratados internacionales, los organismos internacionales emiten periódicamente resoluciones y observaciones que emanan de la interpretación correcta y consensuada por expertos acerca de estos tratados. Dichas opiniones y resoluciones tienen como objetivo guiar a los cuerpos legislativos y cortes de cada país, así como reducir el margen de interpretación de las obligaciones creadas por los tratados (Brownlie, 2008).

PAÍS	DERECHO CONSTITUCIONAL	LEY (NÚMERO, AÑO)	ÍNDICE GRIR*
Argentina	Artículo 75	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27275, 2016)	92
Brasil	Artículo 5	Lei de Acesso à Informação (Ley N.º 12527, 2011)	108
Canadá	No aplica	Access to Information Act (1985)	91
Chile	Artículo 19.14	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 20285, 2008)	94

¹ Según se desprende del sitio web del Índice: <https://www.rti-rating.org/methodology/> Datos de las calificaciones específicas medidas por indicadores están disponibles en: <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/>

Colombia	Artículo 20	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley N.º 1712, 2014)	102
Ecuador	Artículo 18	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 24, 2004)	74
El Salvador	Artículo 6	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto N.º 534, 2011)	122
Estados Unidos	No aplica	Freedom of Information Act (1966)	83
Guatemala	Artículo 16	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto N.º 57, 2008)	92
Honduras	Artículo 72	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras (Decreto N.º 170, 2007)	83
México	Artículo 6	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 11-06-2002, reformada en 2015)	136
Nicaragua	Artículos 52 y 131	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 621, 2007)	111
Panamá	Artículo 42	Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley N.º 6, 2002)	100
Paraguay	Artículo 28	Ley de Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (Ley N.º 5282, 2014)	62
Perú	Artículo 2.5	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27806, 2002)	93
Uruguay	Artículo 3	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 18381, 2008)	92

* Índice GRIR: De 0 a 150, en orden ascendente (de peor a mejor).

Fuente: Elaboración propia con base en datos vigentes a julio de 2020, disponibles en www.rti-rating.org

En el Sistema Interamericano, las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) son de carácter vinculante, mientras que las declaraciones y documentos firmados por los Estados de la región, a pesar de no ser legalmente vinculantes, tienen un peso significativo, que busca guiar las políticas de los países del continente respecto a diversas materias. En torno al derecho a la información, varios organismos multilaterales, incluidos la OEA y la Corte IDH, se han pronunciado en la vía de fortalecer este derecho a través de resoluciones y declaraciones. Como se puede apreciar, de estas resoluciones y declaraciones se desprende que los gobiernos de la región se comprometen a adecuar sus legislaciones y a tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho al acceso a la información. También, existen varios casos que han sido resueltos por la Corte IDH, los cuales proveen una amplia jurisprudencia, que nos indica los alcances y las obligaciones de los Estados en la materia.

Como se puede apreciar, de estas resoluciones y declaraciones se desprende que los gobiernos de la región se comprometen a adecuar sus legislaciones y a tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho al acceso a la información. También, existen varios casos que han sido resueltos por la Corte IDH, los cuales proveen una amplia jurisprudencia, que nos indica los alcances y las obligaciones de los Estados en la materia.

RESOLUCIONES Y DECLARACIONES REFERENTES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las resoluciones y declaraciones, a pesar de no ser legalmente vinculantes, permiten aclarar, delimitar y reiterar los compromisos asumidos por los países en tratados y otros documentos que sí son legalmente vinculantes. A continuación, un repaso de estos instrumentos específicamente en el Sistema Interamericano.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (OEA, 2000):

[...] garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas (preámbulo).

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 (principio 3).

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 (principio 4).

Carta Democrática Interamericana (2001):

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (artículo 4).

Resolución 1932, Asamblea General de la OEA (2003):

[...] los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva (punto 2).

Declaración de Nuevo León (OEA, 2004):

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.

Resolución 2514, Asamblea General de la OEA (2009):

Alentar a los Estados Miembros a que tomen las medidas necesarias, a través de sus respectivas legislaciones nacionales y otros medios apropiados, para hacer disponible la información pública a través de medios electrónicos o de cualquier otro medio que permita su fácil acceso (punto 5).

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

El derecho al acceso a la información se ha desarrollado también a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, mediante sus sentencias, ha clarificado y fortalecido la comprensión de los alcances y límites de este derecho. La Corte vela por el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A

continuación, algunos casos clave en los que la Corte se ha pronunciado respecto al derecho a la información.

Ricardo Canese vs. Paraguay (Corte IDH, 2004):

[...] el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público (párr. 72).

Claude Reyes y otros vs. Chile (Corte IDH, 2006):

[...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el 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 [...] (párr. 77).

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 (párr. 90).

Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (Corte IDH, 2010):

[...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el 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 [...] 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 [...] De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado [...] (párr. 197).

A partir de estos y otros insumos legales, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión para Naciones Unidas, una fuente autoritativa en materia de derecho internacional, en su informe de enero de 2000, detalló una serie de principios para el acceso a la información que debían cumplir los Estados.

PRINCIPIOS DEL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS

1. Los órganos públicos tienen el deber de divulgar información y los particulares el derecho correspondiente de recibirla, entendiéndose por información todos los datos que obren en poder de cada órgano, independientemente de la forma en que se guarden.
2. La libertad de información entraña que los órganos públicos indiquen y difundan en general los documentos de suficiente interés público, por ejemplo, la información básica sobre su propio funcionamiento y el contenido de cualquier decisión o política que afecte a la población.
3. Como mínimo, en la ley sobre la libertad de información deben figurar disposiciones para la formación del público y la difusión de información sobre el derecho a la información; también han de preverse diversos mecanismos para abordar el problema de la cultura del secreto en la administración.
4. La negativa a divulgar información no podrá fundarse en el propósito de proteger a los gobiernos de situaciones embarazosas o de la revelación de conductas indebidas; debe hacerse en la ley una enumeración exhaustiva de los motivos legítimos que pueden justificar la no divulgación, y las excepciones deben limitarse estrictamente, de forma

- que no abarquen documentación que perjudique algún interés legítimo.
5. Se exigirá a todos los organismos públicos el mantenimiento de sistemas internos abiertos y accesibles para velar por el derecho del público a recibir información, y se fijarán asimismo plazos estrictos en la ley para tramitar las solicitudes de información, exigiéndose, además, que las negativas vayan acompañadas de su fundamento por escrito.
 6. El costo del acceso a la información que obre en poder de los organismos públicos no será de tal magnitud que coarte a los posibles solicitantes, negando así el propósito mismo de la ley.
 7. En la ley se fijará la presunción de que todas las sesiones de los órganos de gobierno son de carácter público.
 8. En la ley se estipulará que todas las demás leyes deberán interpretarse, en la medida de lo posible, de manera compatible con sus propias disposiciones; el régimen de excepciones previsto en la ley de libertad de información será exhaustivo y no se permitirá su ampliación por otras leyes.
 9. Se protegerá a los particulares de cualesquiera sanciones judiciales, administrativas o laborales por la divulgación de información relacionada con conductas indebidas, por ejemplo, comisión de actos delictivos o falta de honradez, incumplimiento de una obligación legal, denegación de justicia, corrupción o fraude, o deficiencias graves en la administración de un organismo público.

Sumado a los principios desarrollados por el Relator Especial de Naciones Unidas, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA (CJI-OEA, 2008) también desarrolló diez principios que deben contemplar las leyes y regulaciones en materia de derecho a la información. Estos principios se pueden resumir de la siguiente manera:

PRINCIPIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN (OEA)

1. Toda información es accesible en principio (máxima transparencia).
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.
3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia.
4. Los órganos públicos deben difundir información relacionada con sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información, con plazos claros y razonables, proveyendo asistencia, y de acceso gratuito o bajo costo.
6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7. 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.
8. Todo individuo debe contar con el derecho a recurrir o apelar cualquier decisión negativa que obstruya el acceso a la información.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información, violando las reglas que garantizan ese derecho, debe ser sujeta a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información, incluyendo el mantenimiento y mejoramiento de sistemas de administración, el archivo y manejo de información pública, así como promover la capacitación y entrenamiento de las personas funcionarias y divulgar las medidas existentes para acceder a la información.

La OEA, basándose en estos instrumentos, publicó en 2010 una "ley modelo" de acceso a la información, para orientar a los países de la región en la redacción de sus leyes. Esta ley modelo incorpora los principios desarrollados por la organización, así como las principales recomendaciones de organismos

internacionales en la materia, incluyendo la recomendación de crear una institución especializada e independiente para auditar el cumplimiento del derecho al acceso a la información.

La ley modelo ha dado paso a que la OEA desarrolle el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública², un esfuerzo institucional que busca acompañar la adopción de legislación basada en esta ley.

Puede consultar la ley modelo de la OEA en:
www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

1.4 ¿Cuáles son los límites al derecho a la información?

Los límites al derecho a la información deben estar claramente establecidos en la legislación nacional y deben ser excepcionales. Esto quiere decir que la información en propiedad del gobierno se presume automáticamente de acceso público, a menos que se establezca lo contrario a través de alguna norma, y de manera excepcional (según el principio de máxima divulgación).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece, en su artículo 30, los parámetros para limitar cualquier derecho:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Esto quiere decir que, para que un Estado pueda limitar el acceso a la información, sus motivos deben ser razonables y deberían fundamentarse en un interés colectivo superior. Toda negativa por parte del Estado de revelar información debe ser justificada por el Estado mismo, a quien corresponderá demostrar el porqué de dicha medida. Sumado a esto, cualquier negación de información debe ser apelable, por lo que el Estado debe implementar algún mecanismo para este fin que permita a la persona solicitante disputar la decisión de no proveer información (RELE-CIDH, 2010).

Por ello, resulta importante que las excepciones establecidas en el marco legal sean claras y estén sujetas a pruebas estrictas, a fin de demostrar un posible daño o perjuicio al interés público que respalde una excepción. Un sistema de excepciones demasiado amplio debilitaría el ejercicio de nuestro derecho al acceso a la información (Mendel, 2009). Además, y como regla general, el régimen de excepciones al acceso a la información estipulado en el marco regulatorio debe “ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información” (RELE-CIDH, 2012, párr. 15).

Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), en caso de que exista un conflicto entre normas, o bien no exista una regulación que limite el acceso a una información en particular, primará el principio del derecho al acceso a la información.

Sumado a estos límites excepcionales, el Estado puede y debe limitar información que lesione el derecho a la privacidad de las personas. Un ejemplo de ello son los datos personales en materia de salud: toda persona tiene derecho a mantener la privacidad de sus datos sensibles, tales como nombre, domicilio, edad, nivel de ingresos y, también, su historial médico. Sin embargo, por interés público, nos puede interesar conocer en qué lugares existen brotes de alguna

² Creado mediante la Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16).

enfermedad particular, a fin de correlacionar esos datos con otros relevantes, como el saneamiento del agua para consumo humano. Para ello, el Estado debe garantizar que los datos sean anonimizados, de manera que se resguarde la privacidad de las personas, pero que al mismo tiempo podamos medir la cantidad de casos y la localización geográfica general.

Sin embargo, las personas funcionarias del Estado están sujetas a un estándar más alto, tomando en cuenta su posición jerárquica, porque su trabajo, los documentos que producen, y que se emiten desde las instituciones públicas, son de interés público. Es por ello por lo que su derecho a la privacidad debe estar balanceado con el interés público, debido al cargo que ocupan en el Estado.

¿QUÉ ES EL INTERÉS PÚBLICO?

En términos generales, el interés público es aquel que, de forma implícita o explícita, genera en la sociedad un acto, objeto, proyecto o norma que, debido a sus características, consecuencias o implicaciones, resulta en un interés general de la población. El interés público prevalece por encima de intereses individuales, ya que tiene un impacto sobre la sociedad en general³. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a asuntos de interés público como aquellos “que afectan bienes sociales” (Corte IDH, Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina, párr. 47).

Es por ello por lo que el acceso a la información en poder de las instituciones del Estado resulta de interés público: el accionar de estas instituciones afecta a toda la sociedad, en mayor o menor medida, y sus actos pueden tener repercusiones significativas para el funcionamiento del país e, incluso, de la democracia.

En el caso Ricardo Canese vs. Paraguay (2002), basado en una condena contra un candidato presidencial (Canese) que señaló a su contrincante por actos ilícitos cuando presidía un consorcio privado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que las declaraciones de Canese no ameritaban el proceso penal abierto en su contra, porque estas se enmarcaban en el interés público, frente a un candidato que podría llegar a ser el presidente de la república. Además, la Corte aclaró que:

... es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público [...] así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes (Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguay, párr. 98).

Adicional a la interpretación de cortes y jueces, existe en la legislación de los diversos países del mundo la figura legal de declaratorias de interés público, las cuales permiten a los Estados supeditar conflictos normativos y prácticos en beneficio del bien común. Estas declaratorias de interés público, sin embargo, no están exentas de revisión judicial, y pueden ser derogadas por tribunales superiores si se encuentra que la motivación detrás de la declaratoria no refleja un verdadero interés público que quede demostrado en los hechos.

Es común, por ejemplo, que algunas altas figuras del gobierno quieran mantener sus negocios y patrimonio fuera del conocimiento del público general, no obstante, por la posición que ocupa un alto representante del Estado y las consecuencias que puede conllevar dicho ocultamiento, se cataloga este tipo de información como de interés público y debe ser accesible a la ciudadanía.

Esto no significa que el principio del interés público nos permita acceder a toda la información privada de una persona funcionaria pública. Este principio debe ser ejercido de forma razonable y balanceada, de manera que no se violenten otros derechos de esas personas, por lo que debe existir un vínculo claro entre la información que solicitamos y el interés público.

Las personas servidoras públicas que tomen la decisión final deben determinar

³ El concepto tiene sus raíces filosóficas en el cristianismo y el liberalismo. Como explica Marta Franch i Saguer: “La idea del interés público nace como sustituto de la noción de ‘bien común’” (2005, p. 406). Así mismo, como apunta Nora Rabotnikof (1993), el concepto de interés público surge durante la Revolución Francesa (1879) como un concepto democratizador, que busca representar el interés de las mayorías en contraste con el del gobierno.

si revelar una información de carácter privado generaría potencialmente algún daño contra la persona, y si ese riesgo se justifica ante el interés público que conlleva dicha información. Este ejercicio debe ir acompañado de una revisión de la jurisprudencia nacional e implica el balance de varios factores, los que se deben determinar caso por caso (Lemieux & Trapnell, 2016).

CASO DE ESTUDIO

LA LEY DE ÉTICA EN ARGENTINA Y LAS CANDIDATURAS DE ELECCIÓN POPULAR

En varios países de América Latina se exige, por ley, la presentación de declaraciones juradas referentes al patrimonio o ingresos por parte de las personas funcionarias del sector público. Sin embargo, en Argentina la ley 26857 (Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, 1999, modificada en 2013) va más allá, y exige a las personas aspirantes a la presidencia y vicepresidencia el deber de suscribir declaraciones juradas patrimoniales, una vez que su candidatura sea ratificada por sus respectivos partidos políticos. También, se incluye a cualquier otro cargo de elección nacional.

La ley reconoce, explícitamente, el carácter público de las declaraciones patrimoniales juradas de personas funcionarias públicas, permitiendo que cualquier persona ciudadana pueda solicitarlas. Además, las declaraciones están disponibles en Internet para su consulta.

Sumado a esto, dicha declaración debe ser presentada nuevamente cada año por las personas funcionarias del Estado, inclusive por embajadores, decanos de universidades públicas, magistrados y jueces, entre otros. Esto permite que periodistas, organizaciones sociales o investigadores puedan fiscalizar los ingresos de las personas funcionarias y, eventualmente, puedan alertar de algún indicio de enriquecimiento ilícito, conflicto de interés o tráfico de influencias en el ejercicio de sus funciones públicas.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (RELE-CIDH, 2016) ha aclarado el alcance de la información a la que tenemos acceso a través de este derecho, reflejando el principio del interés público:

El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de Gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.

En este sentido, cualquier solicitud de información relacionada con una persona funcionaria debe justificarse en el manejo de recursos públicos, la satisfacción de los servicios y el cumplimiento de las funciones públicas, que conforman una tríada directamente vinculada con el derecho de acceso y el interés público.

Además, como se desprende de la interpretación de la Relatoría Especial, y como se ha mencionado en este manual, es importante resaltar que el derecho al acceso a la información también se extiende a actores del sector privado, cuando estos se encuentran ejecutando dineros públicos o ejerciendo el rol de autoridad pública (sea por un contrato, concesión o por una obra puntual)⁴.

EJERCICIO

¿Qué barreras identifica usted en el marco legal de acceso a la información en su país?

Para responder a esta pregunta, tome en cuenta lo siguiente:

¿Se cumplen todos los principios enumerados por el Comité Jurídico Interamericano?

¿El Estado cumple con sus obligaciones positivas y negativas?

¿Existe una cantidad significativa de casos en la Corte Constitucional, o en mecanismos internacionales contra el Estado por violar el derecho a la información?

⁴ Es importante resaltar que, en lo relacionado con actores privados, desde el derecho al acceso a la información se obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de sus funciones en ese marco (RELE-CIDH, 2010).

CAPÍTULO 2

UN DERECHO PARA EJERCER OTROS DERECHOS

La centralidad del derecho al acceso a la información como derecho humano implica que este es transversal a los derechos civiles y políticos, así como a los económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto significa que el derecho a la información es necesario para el goce pleno de todos los derechos humanos.

Como explica la Organización de las Naciones Unidas, el derecho al acceso a la información es piedra angular para gozar de los demás derechos humanos. Recordemos que los derechos humanos son indivisibles, pero están codificados en dos tratados internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Estos tratados dieron paso a la creación del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos compuestos por personas expertas, encargadas de velar por la fiscalización y el cumplimiento de los respectivos tratados. A continuación, veremos cómo el derecho humano a la información se relaciona con todos los derechos humanos.

Hasta ahora, se han aportado algunos ejemplos hipotéticos de cómo opera el derecho a la información en relación con otros de nuestros derechos. No obstante, más allá del plano hipotético, los organismos internacionales de derechos humanos han resaltado esta relación entre el acceso a la información y otros derechos humanos, a través de pronunciamientos y resoluciones.

En este apartado se seleccionan los ejemplos más relevantes. Sin embargo, es importante resaltar que el derecho al acceso a la información es transversal. No se limita solamente a un grupo de derechos humanos, sino que abarca el ejercicio de TODOS los derechos humanos.

Como sostiene la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la información “cumple una función instrumental esencial para el ejercicio de los derechos” (RELE-CIDH, 2016, p. 13). En este sentido, el derecho al acceso a la información es un derecho civil y político por sí mismo, contemplado dentro del derecho a la libre expresión y codificado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Pero, además, trasciende el ámbito de lo civil y político y es esencialmente funcional al goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales codificados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). El derecho al acceso a la información es facilitador de este último conjunto de derechos, posibilita la participación ciudadana en decisiones relacionadas con estos y, mismo tiempo, allana el acceso a ellos (ARTICLE 19, 2017). A continuación, haremos un repaso por algunos derechos humanos que se vinculan de manera relevante con el derecho a la información.

2.1 Libertad de expresión y participación política

El primer documento en el que se presenta de forma clara el vínculo entre la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información pública es la Opinión Consultiva OC-5/85, emitida por la Corte IDH en noviembre de 1985, en la que se abordan los alcances del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la opinión de la Corte, se aclara que la libertad de expresión está compuesta por dos aspectos:

El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio

pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (párr. 30).

Esta conceptualización integral del derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho a la información y, de manera significativa, el derecho a buscar información, permite proteger el ejercicio del periodismo, así como el derecho al acceso a la información pública.

Además, en la misma opinión consultiva la Corte vinculó el acceso a la información con la participación política, explicando que:

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 [...] Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (párrs. 30 y 70).

Si bien la opinión de la Corte no se refiere explícitamente al derecho al acceso a la información, este queda implícito, al identificar que la libertad de expresión va más allá de un derecho individual de expresar y conocer opiniones y pensamientos.

La necesidad de aclarar este vínculo lleva a que el Relator Especial para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, junto a los relatores especiales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Estados Americanos, adopten una declaración conjunta en la cual aclaraban que: “[I]mplicito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada” (OEA, 1999).

En 2011, el Comité de Derechos Humanos adoptó la Observación General N.º 34, a fin de aclarar e interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece el derecho a la libertad de opinión y de expresión. En el comentario, el Comité explicó que, para cumplir con este derecho, todos los países deben garantizar el acceso a la información, y 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. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo, leyes sobre la libertad de información (párr. 19).

Además, el Comité explicó que las solicitudes de información deben ser respondidas de forma puntual, dentro de un tiempo determinado en la norma, y que las denegaciones de información deben ser justificadas por las autoridades. Asimismo, indicó que deben existir mecanismos que permitan apelar cualquier denegación o solicitudes que se hayan dejado sin respuesta (ibidem).

La Corte IDH, en el caso Claude Reyes vs. Chile, explicó extensamente la relación entre el acceso a la información y los derechos políticos de la ciudadanía, así como su vínculo con la prevención de la corrupción:

El libre acceso a la información es un medio para que en un sistema democrático

representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción (párr. 86).

En resumen, la jurisprudencia de la Corte IDH, declaraciones de fuentes autoritativas como los relatores especiales de la OSCE, OEA y NNUU, así como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, han resaltado la centralidad del derecho al acceso a la información con respecto a la libertad de expresión plena y al derecho a la participación política, pilar de la democracia.

2.2 Defensa de los derechos humanos

Cada año, activistas, líderes y lideresas que protegen los derechos humanos son hostigados, amenazados y asesinados alrededor del mundo. Como ha sido documentado en numerosas ocasiones, las personas defensoras de derechos humanos suelen sufrir una mayor discriminación en el momento de ejercer su derecho al acceso a la información pública, al ser percibidas como una amenaza por parte de las personas funcionarias del Estado (CIDH, 2006, p. 2011).

Es con esta preocupación en mente que, en 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre personas defensoras de los derechos humanos⁵, en la que se reconoce el derecho a “recabar, obtener 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 las libertades fundamentales” (artículo 6).

En 2016, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, un órgano intergubernamental compuesto por representantes de 47 países, emitió la Resolución 31/32 sobre la protección de personas defensoras de derechos humanos. En la resolución, el Consejo destacó el derecho al acceso a la información pública como un elemento central en la protección de personas defensoras y organizaciones dedicadas a proteger los derechos humanos, tomando en consideración que, en diversas ocasiones, estas personas y sus organizaciones solicitan información y el Estado la niega. En la resolución, el Consejo:

Exhorta a todos los Estados a que garanticen que la información que obre en poder de las autoridades públicas, en particular con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y sobre cuestiones relativas al medio ambiente, las tierras, los recursos naturales y el desarrollo, se divulgue proactivamente y no se clasifique innecesariamente ni se oculte a la población (párr. 5).

Como queda evidenciado en la resolución, el derecho a la información es clave para la participación de personas defensoras de derechos humanos, quienes ejercen un papel fundamental al contribuir activamente, en sus comunidades y países, a garantizar el goce pleno de estos derechos universales.

2.3 Medio ambiente

Uno de los casos que hemos citado es el de Claude Reyes vs. Chile (2006), que justamente ilustra la conexión entre el derecho al acceso a la información y la protección del medio ambiente. El caso se remonta a una solicitud hecha por el señor Reyes y otras dos personas en relación con un proyecto de deforestación

⁵ Naciones Unidas. (1999). Declaración 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 (Doc. N.º A/RES/53/144).

en el sur de Chile, que generaba impactos ambientales significativos. El Comité de Inversiones Extranjeras de ese país se negó a entregar la información sin ninguna decisión escrita, y su criterio para negar la solicitud no se fundamentaba en las limitaciones que permite la Convención Americana sobre Derechos Humanos (González Morales, 2018).

Si bien la decisión de la Corte IDH a favor de los demandantes se fundamentó en el derecho al acceso a la información, el caso ilustra la centralidad de este derecho para ejercer el derecho a la justicia ambiental, el cual consiste en la existencia de derechos sustantivos que tienen los individuos para hacer justicia cuando el medio ambiente está en peligro de ser lesionado, o bien está siendo afectado de manera indiscriminada y perjudicial (Brañes, 2000).

Aunque no está establecido como tal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a un medio ambiente sano ha sido interpretado como un derecho humano por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), a través de diversos reportes y pronunciamientos a lo largo de los años (Knox, 2013). De esta forma, el CDESC ha establecido un vínculo claro entre el derecho al disfrute del nivel más alto de salud y el derecho a un ambiente sano.

Sumado a este reconocimiento, el derecho a acceder a la información relacionada con temas medioambientales está reconocido en varios tratados internacionales. Por ejemplo, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) reconoce que la información relativa a medio ambiente, salud y seguridad humana no puede ser confidencial (art. 9). Además, indica que el Estado debe hacer lo posible por obtener y dar a conocer al público información relativa a contaminantes orgánicos persistentes en posesión de actores privados (art. 10).

Otro ejemplo es el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2003) que obliga a los Estados parte a “asegurar que la concienciación y educación del público incluya el acceso a la información sobre organismos vivos modificados identificados de conformidad con el presente Protocolo que puedan ser importados” (art. 23b).

De igual manera, unos diez países en América Latina reconocen el derecho a un medio ambiente sano dentro de sus constituciones: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, México, Venezuela. En otros países existe jurisprudencia y legislación ambiental derivada de tratados internacionales que ha permitido avanzar en la protección del medio ambiente (Brañes, 2000).

Así mismo, en su Resolución 34/20 sobre derechos humanos y el medio ambiente, el Consejo de Derechos Humanos hizo un llamado a todos los países para que “adopten y apliquen leyes rigurosas para garantizar, entre otras cosas, los derechos a la participación, el acceso a la información y a la justicia, en particular a una reparación efectiva en la esfera del medio ambiente” (párr. 5b).

2.4 Derecho a la salud

El CDESC, en su Observación General 14 sobre el disfrute del más alto nivel posible de salud, aclaró que interpreta el derecho a la salud como el “derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente” (CDESC, 2000, párr. 1). En el mismo documento, el Comité explica que el derecho al acceso a la información es un componente integral y estrechamente vinculado con el derecho a la salud (párr. 3).

En este sentido, el Comité profundiza en la accesibilidad como componente, que no solo abarca la accesibilidad a centros de salud, sino también a los bienes y servicios, sin ningún tipo de discriminación. Para cumplir con este componente, el Comité indica que se debe garantizar el acceso a la información relacionada con la salud, siempre manteniendo la protección al derecho a la confidencialidad de los datos personales relativos a la salud (párr. 12.b.iv).

Además, el Comité ha vinculado el derecho a la salud con el derecho humano al agua limpia y potable (párr. 11), comprendido como un derecho inclusivo que abarca las condiciones sanitarias adecuadas. En relación con el derecho humano al acceso al agua, el mismo CDESC, en su Observación General 15, afirma que la población tiene derecho de participar en la gestión del recurso hídrico, y que, para ello, individuos y grupos deben tener “acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros” (párr. 48).

CASO DE ESTUDIO SISTEMA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD EN ARGENTINA (APS)

Desde 1970, el gobierno argentino modificó su sistema de salud, siguiendo directrices de la OMS que se inclinaban por transformar la salud pública hacia una salud preventiva, con el objetivo de atender causas que conllevan a enfermedades, y no solo tratar estas una vez que se presentan.

Para ello, el sistema APS se enfocó en cuatro pilares: 1) El primer contacto con los pacientes. 2) La continuidad en la atención e información relacionada con los pacientes. 3) La coordinación interinstitucional. 4) La integralidad o globalidad del acceso a la salud, comprendida como un derecho humano (Weisbrot, 2014).

Conforme evolucionó el sistema APS, se fue evidenciando la importancia de la información como herramienta de prevención en materia de salud, tanto para quienes trabajan en el sector salud como para la ciudadanía, a fin de lograr el funcionamiento óptimo del sistema sanitario. Por ello, se desarrolló el Sistema Integrado de Información Sanitario Argentino (SISA), el cual implicó la conformación de una base de datos que incorpora a todos los establecimientos de salud del país, privados y públicos, y contiene información clave como cantidad de camas disponibles y profesionales especializados en las diversas áreas de la salud.

En 2016, se implementó a nivel nacional el Historial Clínico Electrónico (HCE), que inició con una amplia cobertura en la ciudad de Buenos Aires. El HCE registra información de las personas pacientes, sus dictámenes médicos y toda la información de cada visita, ingresada por el personal médico. El gobierno argentino anunció, en 2019, un ambicioso plan para expandir el alcance de la digitalización de la salud a través del SISA y del HCE.

2.5 Derecho a la educación

Otro derecho humano en el que el derecho a la información juega un rol importante es el derecho a la educación. En su Observación General 25, el Comité profundiza en la relación entre ciencia y derechos económicos, sociales y culturales, e indica que los Estados deben proteger y promover el derecho a acceder información científica, especialmente a través de escuelas y universidades (párrs. 46 y 47).

En países tan diversos como India o República Dominicana, los datos abiertos han permitido evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos, identificar y prevenir actos de corrupción, mejorar la distribución de recursos, así como ayudar a familias de bajos ingresos a acceder a información relacionada con criterios de admisión y ayudas económicas para estudiantes (Martini, 2014).

El Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IEPP, por sus siglas en inglés) ha iniciado un valioso esfuerzo por mapear y definir de una mejor manera la relación entre el concepto de gobierno abierto -que veremos más adelante en este manual- y educación abierta, a partir de decenas de experiencias alrededor del mundo, en las que se han utilizado datos abiertos en materia educativa para mejorar la gestión de la educación pública (Huss & Keudel, 2020).

2.6 Bienestar económico y desigualdad

El derecho al acceso a la información también es una herramienta para el desarrollo económico de un país. La Unión Europea considera que los datos abiertos podrían generar una industria de 40 000 millones de euros anuales (Yannoukakou & Araka, 2014). Otro estudio calcula que, a través del acceso a datos abiertos, provenientes de fuentes públicas y privadas, se podría generar una industria global de 3 billones de dólares anuales en diversas áreas de la economía (Manyika et al., 2013).

Tal como alerta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), en un mundo en el que la información cobra cada vez más importancia y constituye un recurso económico en sí misma, las barreras al acceso a esta, vinculadas también con la brecha digital, están creando una nueva dimensión de la desigualdad, que se suma a la desigualdad de ingresos y educativa (UNCTAD, 2019).

Por su lado, en materia de desigualdad de género las mujeres se ven particularmente impactadas por las barreras al acceso a la información. En la medida en que ellas puedan acceder a la información relacionada con fondos y programas sociales que mejoren sus condiciones económicas o su participación política y que aumenten su independencia, mayor será su capacidad de generar cambios en las políticas públicas y en la sociedad, a fin de cerrar la brecha de género (ARTICLE 19, 2019).

CASO DE ESTUDIO ACCESO AL AGUA EN EL NORESTE DE BRASIL

Durante los años 2012 y 2013, Brasil experimentó una importante sequía que afectó especialmente a las áreas rurales del noreste del país. En esa región, el 67% de las familias no tiene acceso a un sistema de agua potable, y la mayoría recurre a pozos y otras fuentes para abastecer sus necesidades. A pesar de la existencia de un programa gubernamental para proveer agua, muchas familias no lograban beneficiarse, al no conocer cuándo y dónde se distribuía el agua.

Con asistencia de la organización no gubernamental internacional ARTICLE 19, organizaciones de comunidades de Pernambuco utilizaron su derecho al acceso a la información para solicitar a su gobierno local datos relativos al presupuesto invertido en programas de abastecimiento de agua para ese Estado. Entre ellos, la cantidad de camiones repartidores de agua en el área y los resultados de pruebas realizadas para medir la calidad del agua en la región.

En virtud de esta información, las familias de las zonas más afectadas por la sequía pudieron acceder al programa gubernamental de abastecimiento de agua, logrando sobrellevar la sequía y mejorando el acceso al agua en sus comunidades (ARTICLE 19, 2017).

Sumado a esto, la CIDH ha dejado claro que la política fiscal de los países es materia de derechos humanos⁶, debido a la obligación de progresividad en este campo y a las repercusiones que dicha política acarrea en el goce de derechos. Esto implica que la ciudadanía debería tener acceso a la información relacionada con presupuestos, y la posibilidad de participar en los procesos de elaboración y adopción de presupuestos de gobierno.

Esta lógica ha sido puesta en práctica mediante presupuestos abiertos y participativos, ejercicio que inició en la municipalidad de Porto Alegre en 1989, y hoy se practica en más de 1500 gobiernos locales alrededor del mundo (Hartman, 2019). Asimismo, este modelo dio paso a la creación del International Budget Partnership (Asociación Internacional de Presupuesto), una asociación que busca promover el acceso a la información fiscal y la participación ciudadana en materia fiscal. Cada año, la asociación publica la Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey), la cual evalúa el nivel de fiscalización, transparencia y participación ciudadana en materia fiscal en 117 países alrededor del mundo⁷.

La asociación lidera la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), una red internacional que trabaja con los gobiernos de más de diez países, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se enfoca en la promoción del acceso a la información fiscal, a través de asistencia técnica en la implementación de estándares internacionales de transparencia fiscal y en tecnologías que promuevan la participación ciudadana⁸.

Mediante una asignación de presupuestos abiertos que responda a las necesidades de la ciudadanía, y que cumpla con la obligación de progresividad de los derechos humanos, se puede mejorar la efectividad de programas sociales y del apoyo del Estado y, además, se puede reducir la corrupción. Como ha señalado el FMI, la corrupción afecta negativamente la capacidad de recaudación tributaria del Estado y tiene un impacto en indicadores sociales como la calidad de la educación (FMI, 2019; Gaspar et al., 2019).

EJERCICIO

¿Qué situaciones que se presentan en su comunidad, región o país se podrían resolver implementando algún proyecto similar a los ejemplos citados?

Redacte una carta en la que proponga a su alcalde, o al gobierno nacional, una serie de medidas, basadas en el derecho al acceso a la información, que podrían ayudar a solucionar un problema en su país. Para respaldar su propuesta, utilice citas de los casos desarrollados en la jurisprudencia internacional, así como los principales documentos de derecho internacional.

CAPÍTULO 3

EJERCER EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información, como cualquier otro derecho humano, debe ser garantizado y tutelado por el Estado, pero también requiere de su ejercicio activo por parte de la ciudadanía. Contrario a otros derechos humanos, como el de la salud, por ejemplo, el derecho a la información requiere de una ciudadanía consciente de sus derechos, que ejerza un rol activo en buscar información.

Esta particularidad genera problemas en materia del goce del derecho. Es común que en muchas comunidades y poblaciones ni siquiera se conozca que se tiene derecho a acceder información pública, con todos los efectos que esto conlleva. Por eso, el derecho al acceso a la información requiere de un acompañamiento especial, que debe incluir la promoción activa del derecho por parte del Estado y, a su vez, la publicación periódica de datos para facilitar su acceso.

En los países en los que no existe una ley de acceso a la información, e incluso en países en los cuales sí existe, es común que la ciudadanía se vea en la necesidad de solicitar información que el Estado no está incluyendo en las bases de datos y repositorios de documentos, por lo que es importante conocer el procedimiento para ejercer nuestro derecho a solicitar información.

3.1 ¿Quién puede ejercer el derecho a la información?

Al ser un derecho humano universal, cualquier persona tiene el derecho a acceder a la información pública, sin importar su nacionalidad, género o situación migratoria. Sin embargo, en algunos países persisten barreras legales y prácticas para ejercerlo.

Por ejemplo, es común que en algunos países se requiera presentar un documento de identidad válido para solicitar información. También es común que se solicite una razón expresa por la cual la persona realiza su solicitud. Este tipo de requerimientos pueden prestarse a represalias o discriminación contra activistas de derechos humanos que buscan información para incidir en la política pública. Los obstáculos suelen ser mayores cuando se trata de solicitudes de información referentes a proyectos con un impacto socioambiental significativo⁶.

Este tipo de barreras atentan contra lo establecido en la jurisprudencia de la Corte IDH en la materia, la cual, en la sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile (2006), afirmó que la información de acceso público “debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal” (párr. 77).

Además, la OEA ha emitido recomendaciones en contra de este tipo de obstáculos, y expertos en la materia han advertido que estas barreras se contraponen al goce pleno del derecho a la información. A pesar de ello, algunos países las mantienen. En muchos casos, estas barreras suelen presentarse en la práctica y no en la ley, dado que en la mayoría de los países persiste una “cultura del secreto” entre personas funcionarias públicas, basada en el supuesto de que toda circulación de información conlleva riesgos para la institución o el gobierno, o bien en la errada percepción de que la información pertenece al Estado (Jordão, 2011; Fumega et al., 2011).

3.2 ¿Cómo puedo ejercer mi derecho a la información?

El derecho al acceso a la información se ejerce de manera similar en todos los países de la región. Sin embargo, es importante revisar las leyes correspondientes a cada país para conocer en detalle los procedimientos y los alcances de la ley,

⁶ Esto ha sido ampliamente documentado por organizaciones ciudadanas. Ver el Informe regional sobre barreras en el acceso a la información y transparencia en proyectos extractivos (2018), redactado por la Asociación Ambiente y Sociedad (Colombia), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Perú) y otras 17 organizaciones de la sociedad civil de toda América Latina.

así como el régimen de excepciones, ya que estos pueden variar según el país (ver listado en el apartado 1.3 de este manual).

Al ser un derecho humano, para ejercer el derecho al acceso a la información pública no se necesita presentar documentos de identidad en el momento de realizar una solicitud, ni ser nacional del país al que se solicita la información. Tampoco es necesario estar físicamente en el país. Es importante que, antes de redactar una solicitud de información, primero revisemos las páginas web de la institución pública o gobierno, para verificar que los datos que buscamos no hayan sido ya publicados.

Por ello, es importante que al solicitar información la persona incluya en el texto de su solicitud la referencia directa a la ley que regula el derecho al acceso a la información pública en su país. Además, es aconsejable que se cite jurisprudencia de la Corte IDH. A continuación, un texto que puede utilizar como guía para enviar una solicitud de información. La información entre corchetes [] debe llenarla según las condiciones particulares de su caso.

FECHA COMPLETA

Estimados señores de [ministerio, institución, gobierno local, empresa pública]:

Reciban un cordial saludo de mi parte.

Por este medio, me dirijo a ustedes para solicitar información relativa a [el tema general del cual usted requiere información, por ejemplo, el presupuesto del gobierno local en materia de seguridad], haciendo uso de mi derecho al acceso a la información, codificado en la ley [número o nombre de la ley de acceso a la información de su país, ver página 12 de este manual].

En este sentido, quisiera solicitar la siguiente información:

[listar aquí los nombres de los documentos o su contenido, de la forma más específica posible, por ejemplo, salarios de la policía local para el periodo 2000-2020. Indicar también el formato en que queremos recibir la información, sea digital o impreso].

De antemano agradezco su atención y quedo atento/a a su respuesta, que, según la ley anteriormente citada, en su artículo [citar el artículo de la ley relativo a tiempos de respuesta] no puede excederse de [número de días, según la ley] una vez recibida la solicitud.

Opcional: Así mismo, aprovecho para recordar que, según lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile (2006), la información de acceso público "debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal" (párr. 77).

NOMBRE Y APELLIDO DE LA PERSONA SOLICITANTE

[Teléfono de contacto, correo electrónico. Opcional: número de identificación o pasaporte].

Después de redactar la solicitud de acceso a la información, es importante identificar a qué departamento y dirección de correo electrónico debe ir dirigida, principalmente para agilizar el proceso. En caso de no lograr identificar a la persona destinataria apropiada, cualquier persona funcionaria tiene el deber de indicarnos el destinatario correcto al que se debe dirigir la solicitud y, en general, orientarnos en el proceso (RELE-CIDH, 2010).

A partir del envío de la solicitud, debemos recibir un comprobante de recepción, sea un número de trámite que se asigna a nuestra solicitud, o bien una respuesta confirmando que el trámite está en curso. Idealmente, las instituciones públicas deben contar con un sistema de registro y archivo de solicitudes de información, con los correspondientes códigos numerales. En caso de que presentemos la solicitud impresa y la institución no emita algún comprobante impreso, es importante contar con una copia de nuestra solicitud para que sea sellada como recibida. El sello debe incluir la fecha y firma de la persona que recibe y, preferiblemente, también la hora.

Una vez que el departamento encargado confirma la recepción de la solicitud, al día siguiente comienza a regir el periodo de tiempo estipulado en la ley de acceso a la información respectiva, según su país, excluyendo fines de semana y días feriados. Si usted solicita una cantidad importante de información, la institución o departamento puede pedir una prórroga de tiempo. Esta no puede ser desproporcional y no debería excederse de un segundo periodo igual o menor al establecido en la ley. En algunos países, como Ecuador, Guatemala y Chile, las leyes de acceso a la información contemplan un plazo máximo de extensión de prolongación (Mendel, 2009).

Transcurrido el tiempo de respuesta, y una vez que hemos recibido la información solicitada, podemos revisar los datos y decidir si efectivamente corresponden a nuestra solicitud, o si requerimos más información que no nos fue facilitada. Por otra parte, si la institución o departamento rechaza nuestra solicitud, debemos evaluar: a) Por qué motivo se rechazó nuestra solicitud. b) A partir del motivo citado, ¿está el rechazo amparado en una ley? En ambos casos, es importante tener en cuenta que, de estar inconformes con las razones brindadas, la ley de acceso a la información debe contener algún mecanismo de apelación al cual podamos llevar nuestro reclamo. En algunos países, existen plazos establecidos por ley para presentar apelaciones ante las instancias designadas.

Si la ley no contiene un mecanismo específico de apelación, o si no recibimos ninguna respuesta ante nuestra solicitud de información, podemos apelar directamente a la Corte Constitucional, amparándonos en el derecho constitucional y en el derecho humano al acceso a la información, y utilizando la jurisprudencia interamericana y los tratados vinculantes como respaldo. O bien, podemos pedir a la Institución Nacional de Derechos Humanos que actúe como mediadora e interceda ante las autoridades correspondientes en defensa de nuestro derecho. La mayoría de las leyes de acceso a la información establece un régimen de sanciones por incumplimiento de las obligaciones estipuladas en estas, lo cual permite interponer una denuncia directamente contra una persona funcionaria ante el Ministerio Público, o ante la instancia que indique el marco legal de nuestro país.

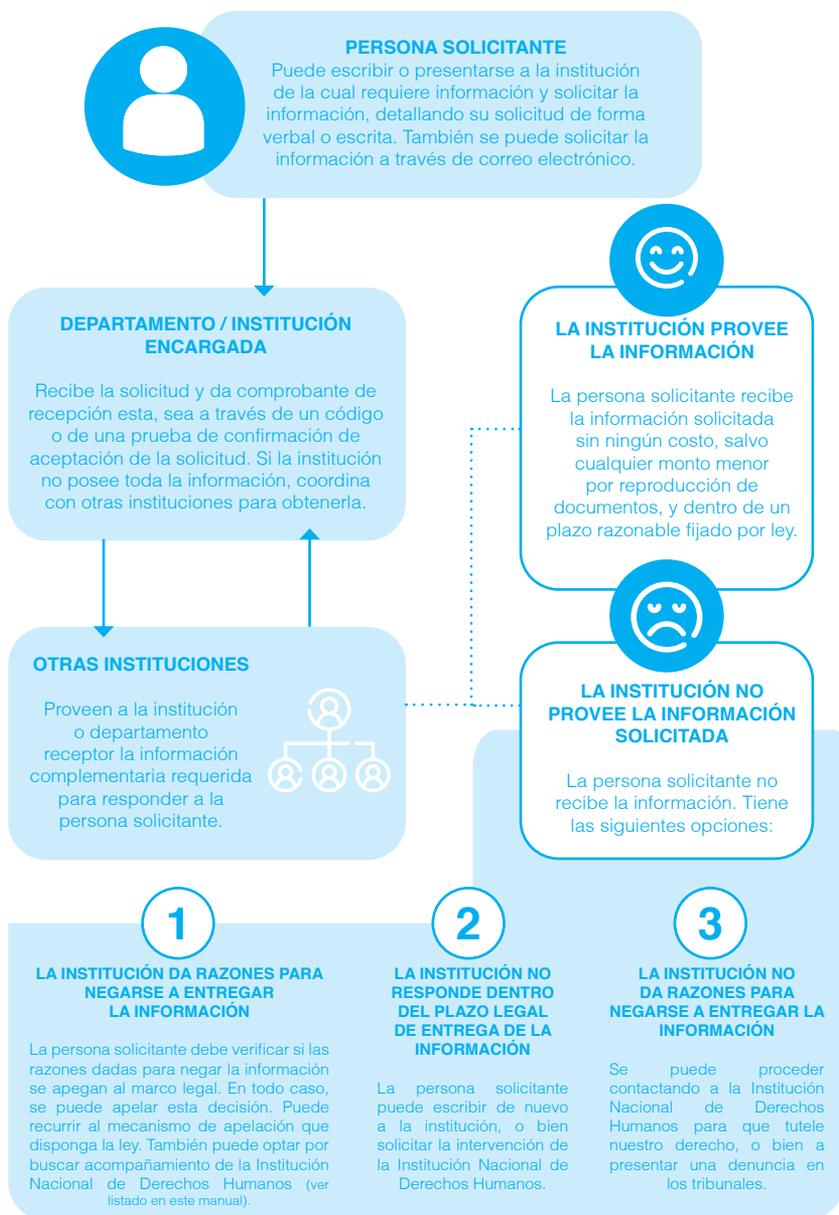
En algunos casos, el acceso a ciertos documentos puede tener un costo. Este no debería ser excesivo, ya que como indica el Comité Jurídico Interamericano, la información debe ser de “acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información” (CIDH-RELE, 2010, p. 8).

HABEAS DATA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El habeas data es el derecho de toda persona a conocer cualquier información de sí misma que está en manos del Estado o de entes privados y, cuando sea el caso, exigir la rectificación, supresión, actualización o confidencialidad de esos datos (Mendel, 2009).

Si la información que estamos solicitando se refiere a nuestra persona, podemos apelar directamente a la figura de habeas data que, además, es un derecho constitucional en varios países de la región. Si no existe esta figura en el marco legal de su país, el derecho al acceso a la información incluye el habeas data, tal como lo indica la CIDH en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”: aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, “toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada” (CIDH-RELE, 2010, p. 17).

PROCESO BÁSICO GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



3.3 ¿Qué son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y cómo pueden asistirnos en este proceso?

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son instituciones autónomas que deben promover y velar por el cumplimiento de los derechos humanos. Estos órganos requieren cumplir con una serie de parámetros establecidos en el Acuerdo de París (1991) para ser considerados como entes independientes y técnicamente calificados.

Las INDH tienen como fin tutelar los derechos humanos, es decir, velar porque el Estado cumpla con sus obligaciones y dar acompañamiento a casos en los que el Estado esté incumpliendo. Dentro de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos está nuestro derecho al acceso a la información pública. Por ello, si una institución se niega a proveer la información solicitada sin justificación legal, se puede acudir a la INDH como intermediaria para buscar que se remedie la situación, sin llegar a interponer una denuncia contra la institución o persona que se negó a proveer la información pública solicitada.

Si tenemos temor de que la institución a la cual queremos solicitar información vaya a tomar represalias en nuestra contra, también podemos pedir a la INDH que interceda por nosotros, haciendo la solicitud sin revelar nuestro nombre.

PAÍS	INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
ARGENTINA	Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina Teléfono: (+54 11) 0810 333 3762 Sitio web: http://www.dpn.gob.ar
BRASIL	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana* Teléfono: (+55 61) 2027 3907 Sitio web: https://www.gov.br/mdh/pt-br
BOLIVIA	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+591) 800 10 8004 Sitio web: https://www.defensoria.gob.bo
CHILE	Instituto Nacional de Derechos Humanos Teléfono: (+56 2) 2887 8650 Sitio web: https://www.indh.cl
COLOMBIA	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+57 1) 314 73 00 Sitio web: https://www.defensoria.gov.co
COSTA RICA	Defensoría de los Habitantes Teléfono: (+506) 4000 8500 Sitio web: http://www.dhr.go.cr
ECUADOR	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+593 02) 3829 – 670 / (+593 02) 3303 – 431 Sitio web: https://www.dpe.gob.ec
EL SALVADOR	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Teléfono: (+503) 2520 4300 Sitio web: https://www.pddh.gob.sv

GUATEMALA	Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina Teléfono: (+54 11) 0810 333 3762 Sitio web: http://www.dpn.gob.ar
HONDURAS	Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos Teléfono: (+504) 2231 0204 / (+504) 2231 0882 Sitio web: https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=420
MÉXICO	Comisión Nacional de Derechos Humanos Teléfono: (+52) 800 715 200 Sitio web: https://www.cndh.org.mx
NICARAGUA	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Teléfono: (+505) 2264 1520 Sitio web: http://www.pddh.gob.ni
PANAMÁ	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+507) 500-9800 Sitio web: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa
PARAGUAY	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+595 21) 452 602 / (+595 21) 452 605 Sitio web: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py
PERÚ	Defensoría del Pueblo Teléfono: (+51) 0800 15 170 Sitio web: https://www.defensoria.gob.pe
URUGUAY	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo Teléfono: (+598 2) 1948 Sitio web: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/
VENEZUELA	Defensoría del Pueblo* Teléfono: (+58 0212) 507 7013 / 507 7040 Sitio web: http://www.defensoria.gob.ve (inactivo)

*** Estas instituciones no están acreditadas por Naciones Unidas, al no cumplir plenamente con los Principios de París (1991).**

En la mayor parte de los países de la región, las INDH también ejercen un rol de apelación independiente en relación con el derecho de acceso a la información pública. En los casos de Canadá, Chile, El Salvador, EEUU, Honduras, México y Uruguay se han creado instituciones autónomas encargadas del acceso a la información⁷. En los casos de Brasil, Colombia y Jamaica se han creado oficinas especializadas dentro de instituciones existentes.

3.4 Retos para un efectivo derecho al acceso a la información

Como hemos visto, existen algunos principios y obligaciones básicas que todo

⁷ En el caso de Canadá, la Oficina del Comisionado/a de Información; en el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia; en El Salvador se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública; en EEUU, la Oficina de Servicios de Información Gubernamental; en Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública; en México, el Instituto Federal de Acceso a la Información; en Uruguay se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública que, a pesar de ser parte de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, es un órgano descentralizado que cuenta con autonomía y alcance nacional.

Estado debe cumplir para garantizar el acceso a la información. Pero, incluso en países en los que se cumple con la mayoría de estas condiciones, persisten en la práctica desafíos importantes que obstaculizan un ejercicio pleno del derecho.

Uno de ellos se relaciona con los regímenes de sanciones. Cuando un Estado implementa una ley de acceso a la información que no acarrea penalidades a las personas funcionarias que decidan no cumplirlas, se dificulta ejercer el derecho. La OEA ha recomendado que, adicional a un organismo independiente y autónomo, existan sanciones claras y apropiadas para el caso de que se incumplan las obligaciones que conlleva el derecho al acceso a la información⁸. En algunos países, como Nicaragua y Guatemala, se ha documentado cómo las deficiencias del régimen de sanciones han conllevado a que se incumpla con lo dispuesto en sus respectivas leyes de acceso a la información (Harlow, 2013).

Otro aspecto importante que puede dificultar el ejercicio del acceso a la información es la ausencia de un ente rector o garante de este derecho. Si bien en muchos países cada institución designa un departamento para manejar solicitudes de acceso a la información, es recomendable que exista un organismo garante en la materia, que sea independiente y que cuente con financiamiento propio, a fin de proteger mejor el derecho y de centralizar los esfuerzos por recabar e indexar información pública.

Como ha señalado la Corte IDH, cuando los Estados introducen en su orden normativo una institución garante que cuente con independencia, tanto financiera como política, para centralizar y canalizar las solicitudes de información, se debe garantizar también su financiamiento adecuado, a fin de que pueda funcionar de manera estable, sin depender de una partida presupuestaria destinada a un ministerio u otro órgano del Estado (RELE-CIDH, 2016).

Otro de los retos más grandes que enfrenta la región es la implementación de cambios en la forma en que se mantienen los archivos y en que se procesan los datos en las instituciones públicas. Esto implica una reconceptualización de los procesos burocráticos, pero, también, la incorporación de estándares de datos abiertos y transparencia, que veremos a continuación. Además, requiere de un esfuerzo significativo de digitalización de documentos y de sistematización de procesos de registro y almacenamiento de información.

Muchos países que aprueban leyes de acceso a la información enfrentan deficiencias en sus prácticas de archivo y digitalización de documentos. Además, las instituciones deberían registrar y archivar las solicitudes de información, sin embargo, muchas de ellas aún no mantienen un sistema de registro de solicitudes de información que permita identificar, contabilizar y dar seguimiento a las solicitudes. Para enfrentar ambos retos, es recomendable un abordaje progresivo, instalando un sistema de registro de solicitudes y facilitando proactivamente la publicación periódica de documentación, ya que este esfuerzo permite reducir la cantidad de solicitudes de información (Martini, 2014).

¿Cómo decidir cuáles datos son más importantes para su publicación periódica? En aras de definir qué datos se deben liberar al público y presentarlos de manera fácilmente accesible, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) recomienda que se consulte a la ciudadanía con periodicidad, a fin de conocer sus prioridades y sus necesidades.

La organización Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), compuesta por diversas instituciones estatales de América Latina, ha diseñado un modelo de gestión documental para instituciones públicas, con guías de implementación. Este modelo es una colección de buenas prácticas, desarrolladas por personas expertas y útiles para instituciones públicas. Su diseño permite la implementación en diversos países. El modelo y las guías pueden ser accedidas en: <http://mgd.redrta.org/mgd/site/edic/base/port/inicio.html>

⁸Ver "Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información", documento N.º OEA/Ser.G/CP/CAJP-2841/10.

CAPÍTULO 4

GOBIERNO ABIERTO, CANALES OFICIALES DE INFORMACIÓN Y DATOS ABIERTOS

A lo largo de los últimos treinta años, los avances en materia de acceso a la información han generado una evolución conceptual en torno a las mejores prácticas y estándares que facilitan, y que hacen realmente efectivo, este derecho. Dicha evolución ha sido acompañada por el objetivo de expandir la participación ciudadana y lograr una mayor democratización de la gobernanza.

Acceder a la información pública es fundamental, pero poder entenderla y utilizarla también hace parte del goce pleno de este derecho. En ese sentido, las instituciones del Estado deben proveer a las personas solicitantes la información en términos comprensibles y en formatos accesibles, de manera que el acceso a dichos datos no sea solamente un formalismo legal, sino un verdadero ejercicio de sus derechos.

En otras palabras, el acceso a la información no es solamente acceso a documentación y datos en manos del Estado, sino también acceso en sentido amplio, lo que implica que la información debe ser comprensible para cualquier persona solicitante. De esta manera, la información enriquece y empodera a la ciudadanía, fomentando su participación en la toma de decisiones.

Para lograr esto los gobiernos, las instituciones públicas y los poderes del Estado deben implementar una serie de medidas que permitan transformar los sistemas tradicionales de recopilación y almacenamiento de datos, así como reconceptualizar la relación entre el Estado y la ciudadanía. Por ello se han desarrollado una serie de buenas prácticas y definiciones que facilitan la comprensión de cómo cumplir con las obligaciones del Estado relacionadas con el derecho al acceso a la información. A continuación, haremos un repaso por los principales conceptos y estándares.

4.1 ¿Qué es gobierno abierto?

La OCDE (2005) define gobierno abierto como “la transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad a servicios e información gubernamental, y la respuesta del gobierno a nuevas ideas, solicitudes y necesidades”⁹. Esta definición amplia nos da las pautas principales de lo que debe ser un gobierno abierto: transparente, participativo y colaborativo.

La transparencia fortalece la confianza entre el gobierno y la ciudadanía, y contribuye a generar una cultura de rendición de cuentas que constituye un elemento esencial para combatir la corrupción. La participación implica procesos permanentes de consulta a la ciudadanía, a fin de incorporarla en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, lo cual también contribuye a su empoderamiento. La colaboración implica habilitar espacios para un esfuerzo conjunto de diversos actores de la sociedad con el gobierno, en busca de soluciones a problemas comunes, mediante un proceso multiactoral y multisectorial basado en la reciprocidad (Quintanilla & Gil, 2013).

Otro aspecto importante del concepto de gobierno abierto es que requiere entender el acceso a la información desde la óptica del servicio a la ciudadanía. Esto implica que la ciudadanía no es simplemente agente receptor de información, sino que también asume un rol activo en aras de transformar la información pública en información útil para mejorar las condiciones de vida de la sociedad (CEPAL, 2017). Por ello, un eje fundamental del gobierno abierto, en consonancia con las pautas señaladas, es la cocreación o la práctica de consultar y construir política pública junto con la ciudadanía. Precisamente, el fin del acceso a la información

⁹ Traducido del original: “The transparency of government actions, the accessibility of government services and information and the responsiveness of government to new ideas, demands and needs.”

debe ser, para el gobierno, construir soluciones a los problemas que se enfrentan, en conjunto con la ciudadanía.

El concepto de gobierno abierto ha dado paso a su implementación en los poderes del Estado. Así, hoy existen iniciativas de justicia abierta y parlamento abierto, las cuales buscan construir un verdadero Estado abierto. En el caso de América Latina, estos esfuerzos han dado paso a alianzas y a organizaciones regionales que promueven la apertura y los principios del gobierno abierto.

JUSTICIA ABIERTA Y PARLAMENTO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA

La justicia abierta es un principio que sostiene el máximo nivel de transparencia, a través de la publicación de datos y procedimientos legales para que sean accesibles al público y a la prensa. Está vinculado con el concepto legal de acceso a la justicia, el cual busca garantizar procesos judiciales que eliminen cualquier tipo de discriminación.

En América Latina, el Open Government Partnership, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y la Red Internacional de Justicia Abierta (RedRIJA) han desarrollado material para promover y sistematizar guías y mejores prácticas en materia de justicia abierta. Puede acceder a este material a través de sus sitios web:

Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/justice>

CEJA: <https://cejamericas.org>

RIJA: <https://twitter.com/RedRija>

El concepto de parlamento abierto plantea una nueva forma de interacción entre el poder legislativo y la ciudadanía, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas, y fomentando la participación ciudadana en los procesos legislativos.

En el continente, la iniciativa de ParlAméricas lidera un proceso de promoción y acompañamiento en la implementación de buenas prácticas y estándares para los poderes legislativos, a fin de hacer operativos los principios del gobierno abierto en la región. Además, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) reúne a organizaciones ciudadanas en quince países de la región, las cuales trabajan por impulsar parlamentos abiertos. Puede acceder a este material a través de sus sitios web:

ParlAmericas: <https://parlAmericas.org>

RLTL: <https://www.transparencialegislativa.org>

4.2 ¿Qué son datos abiertos?

Los datos abiertos son aquellos que se pueden acceder de forma integral, en su totalidad, y también usarse, modificarse y compartirse. Esencialmente, son datos disponibles para su uso, reutilización o distribución sin restricciones. Esto implica que, para hablar de datos abiertos, los datos deben ser entregados en formatos que permitan, técnicamente, su visualización completa, su utilización y modificación. Los datos abiertos deben contar con restricciones técnicas y legales mínimas.

Los datos deben estar completos y provenir de una fuente primaria, con el más alto nivel de detalle posible. También, deben ser presentados en un formato que permita su procesamiento mediante máquinas, de manera que puedan ser utilizados y reutilizados por cualquier persona que quiera analizarlos e interpretarlos (Durán, 2019).

¿Cuáles estándares deberían cumplir los portales oficiales de datos abiertos?

Si bien no existe una directriz única, o unos estándares internacionales promulgados por alguna fuente autoritativa, expertos en materia de datos abiertos y de acceso a la información se reunieron en 2007 en California, Estados Unidos, para discutir y diseñar algunos principios básicos. De ahí surgió la iniciativa Open Government Data (Datos Abiertos de Gobierno), que postula ocho principios. Estos han sido influyentes especialmente en Estados Unidos, donde se han implementado en el marco legal del gobierno federal y de gobiernos locales.

Para reforzar el objetivo de cada uno de los principios originales, la organización ha incorporado siete nuevos principios, desarrollados a lo largo del tiempo. Esto ha permitido impulsar nuevos conceptos y buenas prácticas que fortalecen las existentes.

PRINCIPIOS DE DATOS ABIERTOS DE OPEN GOVERNMENT DATA

1. Datos completos	Toda información pública debe ser accesible. La información pública es aquella que no está sujeta a limitaciones de privacidad, seguridad o privilegio. En el caso de recursos no electrónicos, como archivos físicos, estos deben de ser digitalizados, en la medida de lo posible.	Principio adicional: la información debería ser gratuita, o tener el menor costo posible, y debería ser accesible a través de Internet.
2. Datos primarios	Las instituciones deben proveer, en la medida de lo posible, datos primarios, es decir, sin procesar. En casos en los que las instituciones decidan codificar y transformar los datos para presentarlos en un formato específico, por ejemplo, para un sitio web, la institución tiene la obligación de poner a disposición los datos primarios completos y preservar esos datos para la posteridad.	Principio adicional: La información debe ser accesible en un sitio web estable y de forma indefinida, en un formato estable, por cuanto tiempo sea posible.
3. A tiempo	La información debe estar disponible tan pronto sea posible, para preservar el valor de los datos.	Principio adicional: Los datos deben ser confiables. Esto implica que sean firmados digitalmente, o que incluyan alguna constancia de emisión que dé cuenta de la fecha y de la autenticidad del documento original. Ello no implica que el documento, una vez accesado por la persona usuaria final, no sea modificable.
4. Accesibles	Los datos deben ser accesibles para el más amplio rango de personas usuarias, con un amplio rango de intereses. Los datos deben estar disponibles en Internet, para alcanzar la más amplia difusión. Además, deben estar disponibles en la mayor cantidad de formatos posibles, a fin de ampliar el rango de personas usuarias y, en todo caso, deben ser reutilizables. La preparación y publicación de los datos debe contemplar potenciales barreras para las personas usuarias, tecnológicas o de otro tipo, en aras de reducir las o eliminarlas por completo.	Principio adicional: toda información pública debería asumirse como abierta en principio.

5. Susceptibles de procesar	<p>Los datos deben estar estructurados de manera que permitan su procesamiento automatizado.</p> <p>Para que los datos puedan ser utilizados ampliamente, se requiere que estén codificados correctamente.</p> <p>Datos sin estructurar no son un sustituto para registros sin tabular y normalizar. Imágenes de texto no son sustitutos para el texto. Se debe proveer suficiente documentación a las personas usuarias para poder interpretar correctamente los significados en datos normalizados, y entender el formato en que se presentan los datos.</p>	<p>Principio adicional: la documentación necesaria para entender la información, así como su formato, deben ser accesibles, de manera que las personas usuarias puedan determinar la utilidad de la información y puedan interpretarla</p>
6. No discriminatorios	<p>Los datos deben estar disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registrarse para accederlos.</p> <p>El acceso anónimo a los datos debe ser permitido, incluso cuando la solicitud proviene de proxys anónimos. No deben existir barreras para acceder a los datos.</p>	<p>Principio adicional: los datos y documentos digitales deberían ser seguros de abrir; las instituciones deben evitar publicar información en formatos ejecutables que planteen un riesgo de seguridad para las personas.</p>
7. Formatos no propietarios	<p>Los datos deben estar disponibles en formatos sobre los cuales ninguna entidad tenga control exclusivo.</p> <p>Los formatos propietarios agregan restricciones innecesarias que limitan el acceso y el uso de los datos, la forma en que estos pueden ser compartidos, o si se pueden utilizar en un futuro. Si bien algunos formatos propietarios son de uso generalizado, no es aceptable que solamente se utilicen formatos propietarios. Es recomendable que los datos estén disponibles en varios formatos.</p>	<p>Principio adicional: las personas son las mejores calificadas para determinar cuáles tecnologías son las más adecuadas para el mejor uso de la información, por lo que el insumo ciudadano es clave para generar valor a través de la información.</p>
8. Libres de licencia	<p>Los datos no deben estar sujetos a ningún principio de copyright, patente, marca registrada o regulaciones secretas de comercio. Limitaciones razonables para preservar la privacidad, seguridad y privilegios pueden ser permisibles.</p> <p>En caso de que alguna información se encontrara parcialmente regulada, se debe dejar claro qué limitaciones existen para el uso de dicha información y cuáles condiciones legales aplican. Datos que no contienen ninguna restricción deberían ser, siempre, de acceso público.</p>	

Fuente: Open Government Data. <https://opengovdata.org>

¿USTED TRABAJA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA?

La Fundación Sunlight ha desarrollado una extensa guía en español para la creación de políticas de datos abiertos, la cual incluye indicaciones para determinar qué datos deben ser públicos, cómo crear datos abiertos, en qué formatos presentarlos y cómo remover restricciones, entre otros aspectos importantes para garantizar un eficiente acceso a la información.

Puede consultar la guía en: <https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/es/>

Iniciativas colaborativas de datos abiertos

A nivel local e internacional han surgido iniciativas que buscan fomentar la colaboración y cocreación entre gobiernos y ciudadanía. En este ámbito, la iniciativa más completa y trascendental ha sido Open Government Partnership (Alianza por el Gobierno Abierto; OGP, por sus siglas en inglés), una alianza internacional entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

La iniciativa surgió a partir de la Declaración de Gobierno Abierto, presentada en septiembre de 2011 en el contexto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fue originalmente firmada por ocho gobiernos: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, países fundadores de la OGP. Hoy, la declaración ha sido firmada por setenta y cinco países alrededor del mundo y es un requisito para integrar la OGP¹⁰.

Mediante mecanismos de acompañamiento, facilitación y seguimiento, la OGP trabaja con gobiernos y organizaciones alrededor de metas y objetivos basados en compromisos voluntarios que adquieren los gobiernos integrantes, los cuales incluyen la implementación de estándares internacionales de transparencia y acceso a la información. A través de la OGP, muchos gobiernos locales alrededor del mundo han implementado estrategias de acceso a la información, innovación digital y participación ciudadana.

ESTUDIO DE CASO ¿QUÉ PASA, BAHÍA BLANCA?

La ciudad argentina de Bahía Blanca fue pionera en la implementación de estándares de datos abiertos y gobierno abierto, al crear en 2012 su propia Agencia de Innovación y Gobierno Abierto. Una preocupación ciudadana permanente era la contaminación, debido a la instalación de un polo petroquímico en los años setenta. Para responder a esta preocupación, la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto del gobierno local desarrolló la aplicación "¿Qué pasa, Bahía Blanca?", la cual permite a las personas ciudadanas monitorear, en tiempo real y de forma clara, los niveles de contaminación producidos por las empresas instaladas en el polo petroquímico, tales como la calidad del aire, la emisión de efluentes y la contaminación acústica.

La aplicación también permite acceder, en tiempo real, a las cámaras que controlan ciertas variables. Los datos pueden ser descargados y reutilizados por cualquier persona o empresa que los solicite y se ofrecen en forma libre y de fácil acceso.

Fuente: Mirofsky y Bevilacqua (citado en CEPAL, 2017b).

EJERCICIO

¿El gobierno nacional de su país o el gobierno local de su ciudad pertenecen a la OGP?

Investigue en los portales oficiales del gobierno y en las páginas de la OGP. Si el gobierno de su país o ciudad sí pertenece a la OGP, redacte un documento de evaluación del trabajo que ha hecho su gobierno, según los principios de gobierno abierto y las herramientas de acceso a la información que están disponibles a la ciudadanía (leyes, herramientas digitales, entre otras). Si su gobierno nacional o local no pertenece a la OGP, redacte una solicitud formal invitándole a sumarse a esta alianza internacional. En ella, explique las ventajas que ofrece la alianza y cómo puede ayudar a mejorar la vida de la ciudadanía, así como a facilitar el trabajo del gobierno.

¹⁰ Ver: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>

CAPÍTULO 5

UTILIZAR LA INFORMACIÓN PARA EL BIEN COMÚN

En muchos países de la región aún persisten barreras para el acceso a la información. Por ejemplo, en algunos portales de información de gobierno los datos están incompletos o presentan limitaciones temporales. En algunos casos, esto responde a que los registros no han sido digitalizados y aún varios datos solo se pueden consultar en su versión análoga. En otros casos, las autoridades publican la información sin tomar en cuenta las necesidades de la ciudadanía receptora de estos datos.

Esto ha impulsado a que la ciudadanía se organice para mejorar el acceso a la información y que, mediante la innovación que permiten las nuevas tecnologías, se desarrollen soluciones para generar valor a través de los datos abiertos. En algunos casos, estas iniciativas ciudadanas han contado con la colaboración del gobierno y sus instituciones. En otros casos, han generado esfuerzos independientes de diversas organizaciones que trabajan en redes colaborativas, junto con personas ciudadanas interesadas en mejorar el acceso a la información.

Una vez que hemos logrado acceder a la información pública que puede beneficiar a nuestra comunidad, o a la sociedad en general, es recomendable utilizar los datos de forma constructiva, ya sea compartiéndolos con otras organizaciones o con otras personas que estén interesadas en la materia, lo cual facilita la difusión y ahorra tiempo y esfuerzo a personas interesadas en obtener esa misma información. Además, estos proyectos ciudadanos permiten fomentar una cultura de rendición de cuentas y constituyen una herramienta de prevención de la corrupción.

Este tipo de ejercicios puede dar paso a la conformación de una organización ciudadana, de una red de organizaciones, o bien de una iniciativa que después se consolide como organización. Existen varios casos de ejercicios de control ciudadano en América Latina, catalogados en figuras como observatorios ciudadanos, contralorías ciudadanas y auditorías o veedurías ciudadanas, ejercicios que varían según su metodología (Villareal et al., 2018).

Algunas de estas iniciativas han evolucionado hasta ser verdaderos proyectos transnacionales. Una de ellas es el "Open Data Day" o "Día de los datos abiertos", un encuentro que inició en 2010 por iniciativa de los activistas David Eaves, Edward Ocampo-Gooding, Mary Beth Baker, Daniel Beauchamp, Pedro Markun y Daniela Silva, y que hoy se celebra alrededor del mundo. El evento consiste en charlas, talleres y actividades que buscan promover el acceso a la información. Entre ellas, una que se ha hecho popular es el Hackathon, un concurso en el que activistas programadores juntan sus talentos para acceder a información pública y desarrollar programas y aplicaciones que permitan utilizar los datos de manera práctica.

Otro ejemplo de organización de iniciativas ciudadanas son los repositorios de datos abiertos, que en algunos casos también han surgido de eventos como el Open Data Day. Los repositorios de datos abiertos son portales en Internet que almacenan una compilación de información pública obtenida por personas ciudadanas, así como por organizaciones y activistas. Estos repositorios abiertos cumplen un rol fundamental, en cuanto: a) Mantienen un sistema de respaldo de la información. b) Suelen organizar la información de una manera más intuitiva y funcional a los intereses de la ciudadanía.

REPOSITORIO ABIERTO CIUDADANO EN BOLIVIA

Bolivia es uno de los cuatro países de América Latina que aún no cuenta con una ley de acceso a la información. Sin embargo, el gobierno ha emitido dos decretos que regulan el acceso a la información en el Poder Ejecutivo (Decretos Supremos N.º 28168 y N.º 27329), los cuales han dado paso a que los sitios web oficiales publiquen datos periódicamente.

En febrero de 2019, la Fundación Internet Bolivia, conformada por un grupo de activistas por el derecho a la información, organizaron un hackathon para construir un repositorio de datos abiertos del gobierno, con el objetivo de tener un respaldo de seguridad con la información oficial publicada en los portales de gobierno, ya que -según los organizadores- los sitios oficiales habían sido modificados con el tiempo, perdiendo algunas bases de datos e información importante.

Para conocer más acerca de esta experiencia y consultar el repositorio, puede visitar el sitio web de la Fundación Internet Bolivia: <https://internetbolivia.org>

Algunas otras iniciativas han sido mucho más focalizadas y demandan acceso a información específica de interés público. Como vimos, en Argentina una reforma a la Ley de Ética introdujo en 2013 el requisito de presentar declaraciones juradas, aplicable a las personas aspirantes a cargos de elección popular. Con una propuesta similar, en enero de 2015 surgió en México la iniciativa ciudadana 3de3 (Tres de tres), apoyada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana (TM), con el objetivo de promover un proyecto de ley que obligaba a las personas aspirantes a cargos públicos a presentar tres declaraciones: patrimonial, de intereses, y fiscal o de renta.

En junio de ese año, y con más de 634 000 firmas recolectadas, la iniciativa logró ingresar al Senado. Como parte de un paquete de leyes para combatir la corrupción, en julio se aprobó la ley, denominada Ley General de Responsabilidades Administrativas, aunque con modificaciones a dos de sus artículos originales (Ornelas, 2016; Transparencia Mexicana, 2016). Esta experiencia está siendo replicada hoy en Colombia, Costa Rica, Honduras y Guatemala.

INICIATIVA CIUDADANA 3DE3

La iniciativa, que comenzó en México, propone que todas las personas candidatas a un puesto de elección popular presenten tres declaraciones:

1. Declaración Patrimonial: Esta declaración debe reportar qué activos poseen las personas candidatas y cómo los han adquirido.
2. Declaración Fiscal o de Renta: La persona candidata debe probar, a través de su declaración de impuestos, que cumple con sus responsabilidades tributarias.
3. Declaración de Intereses: Las personas candidatas deben declarar por escrito que no tienen conflicto de interés en el ejercicio del cargo al que aspiran, como resultado de los trabajos que desempeñaron antes, o por compromisos con vínculos familiares o con sus aliados políticos.

Las tres declaraciones son puestas a disposición de la ciudadanía para su consulta. Como indica el portal #3de3 de México, queda a cada persona candidata justificar cualquier irregularidad ante la opinión pública.

Fuente: Ornelas (2016), <https://www.3de3.mx>

Sumado a esta experiencia exitosa, en otros países de la región se han organizado iniciativas ciudadanas para atender diversas preocupaciones: desde campañas para transparentar el uso de recursos públicos hasta el desarrollo de plataformas digitales para exigir soluciones a problemas barriales (Villareal & Rodríguez, 2018). Los ejemplos de organización ciudadana que aprovechan el

acceso a la información son numerosos y sobrepasan los límites de espacio del presente manual.

VEEDURÍAS CIUDADANAS EN AMÉRICA LATINA

Las veedurías ciudadanas son ejercicios de participación ciudadana que consisten en una evaluación independiente de programas o políticas públicas. Buscan fiscalizar el cumplimiento del gobierno o de las autoridades con respecto a la normativa vigente y contribuyen a fomentar la rendición de cuentas (Villareal & Rodríguez, 2018). En 2018, el IIDH y la organización Costa Rica Íntegra realizaron una investigación a nivel latinoamericano relacionada con las experiencias exitosas y las mejores prácticas en este ámbito.

Puede descargar la investigación publicada por el IIDH y Costa Rica Íntegra, de forma gratuita, en: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/carrusel/auditoria-con-ciudadana-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/>

5.1 Iniciativas multisector

Otra forma de colaboración es la que se ha dado entre la ciudadanía, el sector empresarial y otros sectores interesados. A este tipo de iniciativas se les conoce como iniciativas multisector. Un ejemplo es la iniciativa CoST -Iniciativa para la Transparencia en el Sector Construcción- desarrollada originalmente por el Departamento Internacional de Desarrollo del gobierno de Gran Bretaña y, después, adoptada por el Banco Mundial. CoST inició en 2008 como un proyecto piloto para impulsar la participación ciudadana en el acceso a la información relacionada con proyectos de infraestructura pública, en ocho países. Hoy se implementa en más de quince países alrededor del mundo (Brockmyer & Fox, 2015; CoST, 2018).

La iniciativa, que involucra a la sociedad civil, a la empresa privada y a gremios profesionales, evalúa las inversiones estatales en proyectos de infraestructura pública. El proceso se hace con la colaboración del Estado. Como producto, varios países que entran a formar parte de la iniciativa se ven persuadidos a mejorar el acceso a la información relacionada con proyectos de infraestructura. Ejemplo de ello son Guatemala y Honduras: después de ingresar a la iniciativa CoST, los gobiernos de esos países hicieron disponible información detallada de decenas de proyectos de infraestructura -más de 1400 en el caso de Guatemala y más de 140 en el caso de Honduras- a través de sitios web creados con este objetivo. Dicha información está abierta a consulta por cualquier persona interesada (Brockmyer & Fox, 2015).

Sumado a esta iniciativa, se incluye Open Contracting Partnership (Alianza para las Licitaciones Abiertas), una organización creada en 2015 a partir de un impulso del Banco Mundial. La premisa de las licitaciones abiertas consiste en mejorar los procesos de compras públicas, mediante la publicación de datos abiertos para fomentar la participación de la ciudadanía y el sector empresarial en el proceso¹¹.

Parte de un proceso por medio del cual no solo se pone a disposición del público toda la información relativa a la etapa de licitación, tal como conformación del cartel, selección y adjudicación del contrato, sino también información de seguimiento que dé cuenta del desempeño del contrato, su ejecución y su finalización. Para ello, además, la organización desarrolló el Estándar de Licitación Abierta (Open Contracting Standard), un proyecto que contó con el apoyo de la Red Omidyar y del Banco Mundial, y que hoy es implementado por más de

¹¹ Ver: <https://www.open-contracting.org>

treinta gobiernos alrededor del mundo¹², permitiendo unificar y desarrollar buenas prácticas, abiertas a la adopción de cualquier gobierno interesado en participar.

5.2 El derecho a la información como ejercicio

Como hemos visto a lo largo de este manual, el derecho al acceso a la información es un derecho multiplicador, que posee un valor trascendental para mejorar nuestros países y nuestras condiciones de vida. Las posibilidades de utilizar la información para el bien común no se agotan con los ejemplos y recomendaciones contenidas aquí.

El derecho al acceso a la información se debe ejercer continuamente, ya que es mediante su ejercicio como podemos identificar las barreras y obstáculos que es necesario eliminar. Esta tarea no es fácil, los procesos de apelación y los procesos judiciales pueden tomar mucho tiempo. También es posible que estos den como resultado sentencias que no necesariamente transformen los elementos estructurales que deben cambiar dentro de las instituciones públicas para poder gozar plenamente de nuestro derecho a la información.

Si usted desea colaborar para mejorar el derecho al acceso a la información en su barrio, provincia o país, la mejor estrategia es unirse a grupos de la sociedad civil que ya están trabajando en temas relacionados con el acceso a la información, sean activistas de datos, organizaciones anticorrupción, o bien iniciativas que buscan aumentar la transparencia. Al formar parte de una organización, podemos incidir de manera más contundente y organizada, a fin de colaborar con las autoridades en la mejora continua de sus portales y en la comprensión de sus obligaciones para dar cumplimiento al derecho al acceso a la información.

Además, hay iniciativas internacionales y nacionales que podrían beneficiarse con la información que obtenemos a través de solicitudes. En Internet están disponibles repositorios de datos abiertos que centralizan varias bases de datos, principalmente en sitios oficiales, pero también algunos desarrollados por iniciativas ciudadanas y medios de comunicación. Estos repositorios nos permiten acceder a bases de datos con información pública de diversas áreas. A continuación, algunos de los repositorios de datos abiertos más relevantes:

PAÍS	REPOSITORIOS
Internacional	Banco Mundial: http://data.worldbank.org/data-catalog Naciones Unidas: https://data.un.org Organización Mundial de la Salud: https://www.who.int/data/collections Open Data Inventory, recopilación de datos oficiales: https://odin.opendatawatch.com
Argentina	Datos Argentina, gobierno federal: https://github.com/datosgobar Portal de datos abiertos, gobierno federal: https://www.argentina.gob.ar Buenos Aires Data, gobierno de la ciudad: https://data.buenosaires.gob.ar La Nación Data, periódico La Nación: https://www.lanacion.com.ar/data

¹² Ver: <https://www.open-contracting.org/data-standard>

Brasil	Portal de datos del gobierno: http://datos.gov.br Gobierno Abierto, Sao Paulo: http://www.governoaberto.sp.gov.br
Bolivia	Datos Abiertos, gobierno nacional: https://datos.gob.bo Datos Abiertos, repositorio ciudadano: https://opendatabolivia.github.io
Chile	Portal Transparencia, Consejo para la Transparencia: https://www.portaltransparencia.cl Datos.gob, gobierno nacional: https://datos.gob.cl
Colombia	Datos Abiertos, gobierno nacional: https://www.datos.gov.co Ciudatos, iniciativa ciudadana Red de Ciudades Cómo Vamos: http://ciudatos.com
Ecuador	Datos Abiertos, gobierno nacional: http://catalogo.datosabiertos.gob.ec/dataset
El Salvador	Datos El Salvador, gobierno nacional: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres
Guatemala	Portal Nacional de Datos Abiertos, gobierno nacional: https://www.datos.gob.gt
Honduras	Datos Abiertos, gobierno nacional: https://datos.gob.hn
México	Datos Abiertos, gobierno nacional: https://datos.gob.mx
Panamá	Datos Abiertos, gobierno nacional: http://www.datosabiertos.gob.pa
Paraguay	Datos Abiertos, gobierno nacional: https://www.datos.gov.py
Perú	Plataforma Nacional de Datos Abiertos, gobierno nacional: http://www.datosabiertos.gob.pe
Venezuela	Datos Abiertos Venezuela, gobierno nacional: http://www.datos.gob.ve
Uruguay	Catálogo de Datos Abiertos, gobierno nacional: https://catalogodatos.gub.uy

A partir de los datos abiertos disponibles en las bases de datos, podemos indagar más acerca de la situación de nuestra comunidad, provincia o país. Por ejemplo, accedando información relacionada con la inversión en saneamiento de agua, podemos identificar cuáles comunidades podrían estar enfrentando problemas en el acceso al agua potable. También podríamos analizar la evolución de esa inversión en el tiempo para determinar si se ha incrementado, o si, en cambio, no ha sido una prioridad para el gobierno.

En este mismo sentido, consultando los presupuestos de nuestro gobierno local podemos identificar patrones o correlaciones que nos permitan construir soluciones a los problemas comunes. Si, por ejemplo, los parques de la zona

están en deterioro y esto preocupa a la comunidad, es posible consultar las partidas presupuestarias destinadas al mantenimiento de parques, y trabajar con la administración local para rediseñar los presupuestos, de manera que respondan a las preocupaciones y necesidades de las personas que residen allí.

Así mismo, se podrían consultar bases de datos judiciales para conocer, mediante una valoración cualitativa o cuantitativa, las problemáticas sociales que más afectan a nuestra región o circunscripción geográfica, a partir de la identificación de patrones generales en los casos que se presentan en estas instancias. Por ejemplo, si la información judicial de nuestra provincia o municipio muestra una cantidad importante de disputas por tenencia de tierras, ello nos indica un problema presente en nuestra comunidad, que puede acarrear otros problemas conexos, tales como la concentración en la posesión de tierras, la degradación de los suelos, la falta de documentación o de títulos de propiedad, entre otros. A partir de esta identificación, podemos solicitar más información a las instituciones respectivas para conocer con mayor profundidad el fenómeno y sus repercusiones en la comunidad.

Las oportunidades para mejorar nuestra calidad de vida, la de nuestras comunidades y sociedades en general, a través del acceso a la información pública, son ilimitadas. Como se ha ilustrado en este manual, el derecho al acceso a la información no es un derecho administrativo o un elemento secundario, sino un derecho fundamental para poder participar efectivamente en la vida cívica del país, así como para materializar el goce pleno de todos nuestros derechos humanos.

Es por ello por lo que el derecho al acceso a la información requiere de un ejercicio permanente por parte de la ciudadanía, a fin de conocer los datos y participar en instancias de construcción colectiva de soluciones, en interés del bien común. Mediante la participación ciudadana activa, al lado de gobiernos responsables y comprometidos con el cumplimiento de sus obligaciones dirigidas a garantizar el goce pleno del derecho al acceso a la información, podemos construir una cultura cívica de participación informada, que fortalezca nuestras democracias en la senda del desarrollo y la prosperidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTICLE 19. (1999). *The Public's Right to Know*. Londres.

(2017). *Open Development. Access to Information and the Sustainable Development Goals*. Londres.

(2018). *The Right to Information Around the World*. <https://www.article19.org/right-to-information-around-the-world/>

(2019). *Tackling gender inequality through access to information*. Londres.

ARTICLE 19, Asociación de Derechos Civiles (ARTICLE 19-ADC). (2007). *Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment*. Londres.

Brañes, R. (2000). *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México D.F.

Blanke, H.-J., Perlingeiro, R. (2018). *The Right of Access to Public Information*. An International Comparative Legal Survey. Springer, Berlin.

Brockmyer, B., Fox, J. (2015). *Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives*. Transparency and Accountability Initiative, Londres.

Brownlie, I. (2008). *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). (2000). *Observación general N.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 11 agosto, Doc. N.º E/C.12/2000/4.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017a). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Santiago.

(2017b). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II.124.

(2010). *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano*. OEA, Washington.

(2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II.66.

Comité Jurídico Interamericano (CJI-OEA). (2008). *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. Doc. N.º CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (1985). *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

(2010). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos n.º 16: libertad de pensamiento y de expresión*.

Construction Transparency Initiative (CoST). (2018). *Mejor valor para las inversiones en infraestructura*. <https://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2018/06/CoST-%E2%80%93Mejor-valor-para-las-inversiones-en-infraestructura-p%C3%BAblica.pdf>

Durán, G. (2019). *Guía: Datos Abiertos sobre Cambio Climático*. Escuela de Datos e Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, San José.

Esquivel, L. (2013). *Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el Gobierno Abierto: definiciones básicas*. En: *Memoria del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública*. OEA-Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. International Monetary Fund, Publication Services, Washington D.C.

Franch, I., Sagner, M. (2005). *El interés público: la ética pública del derecho administrativo*. *Derecho administrativo, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, 403-419*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Fumega, S., Lanza, E., Scrollini, F. (2011). *Venciendo la cultura del secreto: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*. Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Open Society Foundation, Montevideo.

Gaspar, V., Mauro, P., Medas, P. (2019). *La lucha contra la corrupción en el Estado*. En *Diálogo a Fondo*. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10957>

González-Morales, F. (2018). *Estudios de derecho internacional de los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro.

Gould, A., Shelton, D. (2013). "Positive and Negative Obligations." En: Shelton, D. (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford University Publishing, Oxford.

Harlow, S. (2013). "Moving Toward Freedom of Information: The Bedrock of Journalism". En *Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean. A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas*. Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas at Austin, Austin.

Hartman, L. (2019). Innovative Examples of Participatory Budgeting in Government. En OpenGov.com. <https://opengov.com/article/innovative-examples-of-participatory-budgeting-in-government>

Hevia de la Jara, F. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, 17(52), 155-186.

Huss, O., Keudel, O. (2020). Open government in education: Clarifying concepts and mapping initiatives. UNESCO-IIEP, Paris.

Jordão, R. (2011). Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Controladoria-Geral da União, Brasília.

Knox, J. H. (2013). Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Doc. N.º A/HRC/25/53.

La Rue, F. (2011). Right to Know: An Entitlement for All, not a Favour. Freedom of Information: The Right to Know. UNESCO, Doc. N.º CI-2011/WS/1 Rev.

Lavigne, A. (1998). La politización de la información del sector público. En: Gauthier, G., Gosselin A., Mouchon, J. (eds.), *Comunicación y política*. Editorial Gedisa, Madrid.

Lemieux, V., Trapnell, S. (2016). Public Access to Information for Development. A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws. World Bank Group, Washington.

Martini, M. (2014). Right to information laws: Impact and implementation. U4 Anti-Corruption Resource Center, Transparency International, Chr. Michelsen Institute. <https://gpsknowledge.org/wp-content/uploads/2014/07/Right-to-Information-Laws-impact-and-implementation-2014.pdf>

Manyika, J., Chui, M., Farrell, D., Van Kuiken, S., Groves, P., Doshi, E.A. (2013). Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information#>

Mendel, T. (2008). Libertad de información: Comparación Jurídica. UNESCO, Paris.

_____. (2009). El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica. UNESCO, Quito.

_____. (2015). The Right to Information in Latin America. En *Free Speech and Censorship Around the Globe*. Central European University Press, Budapest, pp. 137-158.

OEA (1999). Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión. Declaración Conjunta. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>

_____. (2013). Resolución 2811 sobre Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, adoptada el 6 de junio de 2013. Doc. N.º AG/RES. 2811 (XLIII-O/13).

OECD. (2005). *Modernising Government: The way forward*. OECD Publishing, Paris.

Orme, B. (2017). Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. UNESCO, Montevideo.

Ornelas, A. (2016). 'Ley 3 de 3' haciendo historia en la democracia directa mexicana. En *SwissInfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/iniciativa-anticorrupci%C3%B3n_ley-3-de-3-haciendo-historia-en-la-democracia-directa-mexicana/42277528

Quintanilla, G., Gil, J. R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F.

Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2, 75-98. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH). (2007). *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*.

_____. (2010). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Doc. N.º OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF. 1/09.

_____. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF/7/12.

_____. (2016). Los Órganos de Supervisión del Derecho de Acceso a la Información Pública. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.14/1.

Schönsteiner, J., Feddersen, M., Valenzuela, P. (2012). Fortalecimiento de la democracia y el derecho de acceso a la información en Chile: entre Estado y ciudadanía. Fundación Konrad Adenauer, Santiago.

Transparencia Mexicana. (2016). Historia de una reforma: SNA, #3de3 y #Ley3de3. <https://www.tm.org.mx/reformasna>

UNCTAD. (2019). *SDG Pulse 2019*. UNCTAD takes the pulse of the SDGs. Naciones Unidas, Ginebra.

Villareal, E., Sáenz, J. P., Rodríguez, C. (2018). La experiencia de las veedurías sociales en la reducción de la corrupción y en el aumento de la transparencia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Actualmente es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta diversos proyectos locales y regionales para la disseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.



REAL EMBAJADA DE NORUEGA