

**"TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA"**

**- Derecho y Normatividad Adecuada -**

**Miguel Julio Rodríguez Villafaña \*<sup>1</sup>**

**Información pública, desde la concepción republicana restringida:**

Más allá de lo difícil que resulta delimitar acabadamente en doctrina lo que significa integralmente un régimen republicano, en América, en lo que aquí interesa, nunca se puso en duda que dicha forma de gobierno implica, esencialmente, entre otros aspectos centrales a respetar, la necesidad fundamental que publicar algunos de los actos de gobierno en todos los ámbitos y niveles del Estado. Esto último, teniendo presente, además, la dinámica de poder de los países que adoptaron formas de Estados, con estructura federal, en el continente americano. En los que existen tres

---

\* *Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación (AIDIC). Director de la Sala de Derecho de la Información y de la Comunicación del Colegio de Abogados de Córdoba, Argentina. Ex-juez Federal en la Ciudad de Córdoba. Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho de la Información. Ha dictado sus cátedras en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en la Escuela de Formación de la Asociación de Magistrados de la Nación, en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad "Blas Pascal", en el Colegio Universitario de Periodismo "Obispo Trejo y Sanabria" y en el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba. Ha sido invitado como expositor nacional e internacional en la temática. Premio "Abogacía Argentina" en dos ocasiones, en los años 1997 y 2001, distinciones otorgadas por la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (A.D.E.P.A.) y la Federación Argentina de Colegios de Abogados (F.A.C.A.), por los trabajos publicados a favor de la comprensión de los valores de libertad, justicia, democracia, federalismo, derechos humanos y libre expresión de ideas. Miembro fundador e Integrante de la Mesa Ejecutiva de la "Comipren" ("Comisión de Control y Defensa de la Libertad de Expresión y del Derecho Social a la Información"). Miembro fundador y Director de "Transparencia Pública", ("Comisión de Monitoreo y Difusión de la Convención Internacional contra la Corrupción").*

<sup>1</sup> El presente trabajo tiene como base el que realicé sobre la base del Documento Temático que elaboré en el tema del "**Acceso a la Información**", preparado para el Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, llevado a cabo en Quito, Ecuador, los días 26 y 27 de Abril de 2004. Foro éste, que fue preparatorio de la participación de la Sociedad Civil en la XXXIV Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). Con él además, llevé adelante la disertación introductoria que dicté sobre la problemática, en el grupo de trabajo encargado de realizar las propuestas a la Asamblea, sobre la necesidad de facilitar el acceso a la información pública en los países de América y fue el documento que se tuvo como base para las propuestas que se hicieron a la Cumbre.

niveles de gobiernos, el federal, central o nacional, los provinciales o estatales y los municipales o comunales<sup>2</sup>.

Asimismo, las constituciones, tanto del siglo XIX como el siglo XX, en general, así lo establecieron.

Este concepto republicano, por mucho tiempo y básicamente, implicó que la información gubernamental que se brindaba a la población, se entendió circunscripta, esencialmente, a un accionar del estado a favor de la publicidad de los resultados de la toma de las decisiones de los poderes constituidos. Y la falta de la debida publicidad solo afectaba, en algunos casos, la validez de la decisión, a los efectos de volverla obligatoria.

Dicho concepto, usado restringidamente, no tenía en cuenta, como esenciales, otros aspectos que luego se irán desarrollando y que hacen al ejercicio del derecho humano de contar con la información pública, que tiene la sociedad toda y cada persona en particular.

En esta concepción, se da importancia, casi exclusiva, a publicitar las leyes que se dictan, los decretos que se emiten, las sentencias que se pronuncian, entre otras informaciones de la gestión pública que se brindan al conocimiento general de la población. Dichos actos estatales, eran los resultados finales más evidentes y propios de la tarea de los Poderes Legislativos, Ejecutivos o Judiciales, que se buscaba hacer conocer.

La publicidad que se privilegiaba implicaba una participación y control ciudadano, indirecto, casi pasivo y bastante acotado. A su vez, todo ello, desde los hechos consumados de las diversas manifestaciones de la voluntad del Estado. No se preveía la participación intensa y protagónica de la población en la gestación de los actos de gobierno y menos una actitud activa de la sociedad respecto a escrutar lo público en el Estado, en tiempo real.

En la publicidad para las decisiones de carácter normativo se utilizó siempre, como modo indubitado de dar a conocimiento la voluntad estatal, el imprimir las leyes, decretos y resoluciones y darlos a conocer, por lo general, en publicaciones periódicas, en soporte papel, llamadas dia-

---

<sup>2</sup> En América son estados federales de sur a norte: Argentina, Brasil, Venezuela, México, .E.E.U.U. y Canadá.

rios, gacetas o boletines oficiales<sup>3</sup>. En ellos se transcribían las disposiciones gubernamentales adoptadas, con alcance general y a veces particular, completas o resumidas -depende la envergadura-. Ello tanto para las que dictarían los Poderes Ejecutivos y sus reparticiones -centralizadas y descentralizadas- y entes autárquicos, las que resultarían de los Poderes Legislativos y las resoluciones de superintendencia emanadas de los Poderes Judiciales.

Asimismo, dichas publicaciones son las que determinan la fecha de vigencia de las normas, si en las mismas no se especifica dicho momento<sup>4</sup>. Es además, el presupuesto para la presunción jurídica por la cual la ley se considera conocida por todos, sin admitir prueba en contrario<sup>5</sup>. Son los boletines oficiales los que hacen conocer el derecho a la sociedad y notifican el comienzo de la vigencia del mismo<sup>6</sup>, entre otros fines públicos a comunicar a la sociedad<sup>7</sup>. Por lo que, en ocasiones, resulta inaceptable que se demore su publicación, y menos, que se aduzca en ello razones, como falta de presupuesto y otras, que implican un absurdo en sí mismo y una grave violación a la obligación gubernamental de publicitar activamente determinados actos estatales<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> La manera poco lograda como se publicaban o publican los Boletines Oficiales, en más de una ocasión, se sostiene, con algo de humor, que la publicación de una información en los mismos es la mejor manera de ocultar formalmente un tema. A su vez, se suelen imprimir tardíamente, por razones presupuestarias, por lo que se da el efecto de inutilidad de tener a veces una información extemporánea. A lo que hay que agregar que, si bien algunos Boletines, como el de Argentina, tienen una página web, lamentablemente para acceder a la información que no sea del diario del día, hay que pagar un abono. El acceso a las normas y resoluciones debe ser gratuito, para permitir que todos tengan acceso a las mismas, en igualdad de condiciones y que sea leal el aplicar al ciudadano la presunción de conocimiento de la ley.

<sup>4</sup> “Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial”, (ver artículo 2 del Código Civil Argentino, texto según ley 16.504).

<sup>5</sup> Es la base por la cual se establece luego que el error de derecho no excusa, (“error juris nocet”), ya que la norma se entiende conocida por todos.

<sup>6</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha dicho, al respecto, que “Corresponde revocar la sentencia que confirmó las multas impuestas con fundamento en el artículo 71 de la ley 22.285 y la resolución del COMFER 133/83, si la falta de publicidad de esta última norma hizo que en el caso la disposición no adquiriese obligatoriedad y, por tanto, que no resultase el derecho vigente al que la administración debe sujetar su conducta”, (En la causa “*Gartner, Angel Eduardo c/ Comité Federal de Radiodifusión R. N° 960/961/962/963/96*”, sentencia de fecha 18 de julio de 2002, Tomo 325).

<sup>7</sup> Por ejemplo, se dan a conocer los llamados a licitaciones públicas que se convocan por el Estado.

<sup>8</sup> En la Ciudad de Córdoba, Argentina, en el año 1995, me tocó denunciar públicamente que la Municipalidad de la referida ciudad estaba aplicando multas por mal estacionamiento, sobre la base de un monto que hacía seis meses se había rebajado significativamente por el órgano legislativo municipal. En su momento, el encargado del Tribunal Municipal de Faltas adujo que el Consejo Deliberante y el

Por su parte, la Justicia, además de la colección de fallos publicados impresos por los tribunales del país, ponen también a disposición de la ciudadanía los protocolos de sus pronunciamientos, aunque con algunas limitaciones<sup>9</sup>.

A su vez, los cuerpos legislativos -ordinarios o constituyentes- dejan sentado su accionar en las versiones taquigráficas de sus debates, en los llamados Diarios de Sesiones de las Cámaras, de las Convenciones Constituyentes o de los Consejos Deliberantes municipales<sup>10</sup>.

Esta perspectiva, que no ha perdido valor a la fecha, es incompleta para un cumplimiento integral de la información pública necesaria de brindar, de acuerdo a los requerimientos actuales y los que hacen a un enriquecimiento del sistema democrático representativo y al pleno respeto de los derechos humanos.

**Información pública, desde la concepción integral de democracias republicanas, respetuosas de los derechos humanos:**

El avance de la consagración formal de los llamados derechos humanos ha permitido afinar, adecuadamente, la visión del conocimiento de lo público, necesario para una sociedad democrática y republicana. En especial, en las últimas décadas del siglo pasado y en el presente siglo XXI, se ha consolidado una conceptualización más avanzada

---

Intendente no le habían comunicado la variación de la norma y que el Boletín Oficial Municipal hacía mucho tiempo que no se publicaba y que, por ende, no le llegaba. Repárese lo grave que esta situación implica, porque el propio Estado Municipal, en sus tribunales de faltas, adujo desconocer la norma y estaba aplicando ilegalmente una ordenanza que había sido reformada. A su vez, en los hechos, fueron los habitantes de la ciudad los que, no solo se les dificultó conocer la norma vigente, de una manera accesible, sino que, además, tuvieron que pagar multas muy superiores a las que correspondía, sin haberse podido defender adecuadamente. Con motivo de mi denuncia, la Municipalidad debió colocar a disposición de los multados el monto de dinero cobrado de más.

<sup>9</sup> Por ejemplo, cuando se debe eliminar de las copias de sentencias, los nombres de algunos de los protagonistas de un caso judicial, en los casos en que la publicidad de las resoluciones afectaren la intimidad de las partes o de terceros.

<sup>10</sup> Los Diarios de Sesiones son valiosos también para conocer las discusiones parlamentarias, pero también suelen aparecer tardíamente. Incluso, hasta la reciente incorporación en Internet, eran difíciles de conseguir para el ciudadano común, además de tediosos en su lectura. Carecen, además, por lo general, de índices temáticos claros y ágiles.

respecto de aspectos de la dinámica estatal que deben perfeccionarse, para garantizar una democracia republicana, respetuosa de los derechos humanos.

Dentro de los derechos humanos básicos, un lugar especial ocupa el derecho a la información. Porque el acceso a la información, ya sea buscando, recibiendo y difundiendo la misma, constituye un aspecto esencial de la libertad de expresión.

Derecho este que implica, al decir de las Naciones Unidas, la “piedra de toque de todas las libertades, ... y constituye un elemento esencial de todo esfuerzo serio para favorecer la paz y el progreso en el mundo”<sup>11</sup>.

El derecho a la información está consagrado, expresamente, por la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”- ( conocida como Pacto de San José de Costa Rica) -artículo 13-; la “Declaración Universal de los Derechos del Humanos” - artículo 19 -; “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” -artículo 19-; la “Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial”, -artículo 5- ; la “Convención sobre los Derechos del Niño” - artículo 13 inciso 1- ; la “Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre”, -artículo IV-, entre otros instrumentos internacionales y constituciones de la gran mayoría de los países de América.

En la nueva visión se reconoce al derecho humano a la información es derecho de las personas y de las sociedades, como derecho individual y social, simultáneamente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha subrayado, en este aspecto, con arreglo al artículo 13 de la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”, las dimensiones individuales y sociales del acceso a la información y ha sostenido que: "el derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a

---

<sup>11</sup> Resolución 59 (I), del 14/12/46, de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.).

información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular"<sup>12</sup>.

Cabe resaltar, que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos impone a los Estados partes la obligación de respetar los derechos y libertades que consagra, y garantizar el libre y pleno ejercicio y goce de los derechos reconocidos en ella, a toda persona sujeta a su jurisdicción<sup>13</sup>.

Los pactos internacionales en materia de derechos humanos y su efecto operativo y multiplicador en los más diversos aspectos de la vida humana, donde la dignidad del hombre se ve afectada, obliga a la necesaria adecuación de la legislación interna y del accionar del Estado, al texto de las convenciones. De no ser así, ello puede ser cumplido por la jurisprudencia y no únicamente por la legislación formal. Esto así, conforme a lo que dispone el artículo 2 del Pacto de San José de Costa Rica, en tanto define la obligación de dictar "medidas legislativas o de otro carácter" para cumplir el propósito de adecuación a la que se comprometió cada Estado.

Entre las diversas perspectivas que tiene el derecho a la información, como lo prevé el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup>, se debe asegurar el acceso a la información pública. Esencial para consolidar la libertad de expresión y dar el marco de transparencia básico, a los efectos de fortalecer y perfeccionar la democracia.

Y, como bien se sostiene, en el Principio 4º de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "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

---

<sup>12</sup> Caso 10.488, Informe N° 136/99, "Ignacio Ellacuría, S.J. y otros (El Salvador)", 22 de diciembre de 1999, Informe Anual de la CIDH 1999, OEA, Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 de abril de 1999.

<sup>13</sup> Artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

<sup>14</sup> "Convención Americana sobre Derechos Humanos", Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”<sup>15</sup>.

Lo referido en el principio antes mencionado, también lo reitera, con firmeza, la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo 4º, determina que “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”<sup>16</sup>.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos cuando, en su sesión plenaria del 10 de junio de 2003, sostuvo, en los considerandos de su Resolución N° 1932, que “el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”<sup>17</sup>.

Para garantizar que se de el régimen concebido, adecuadamente, también se ha señalado la necesidad de un sistema legal claro y operante, una voluntad estatal de cumplir con lo comprometido en el tema y una sociedad civil vigilante y activa en la plena vigencia del derecho de acceder a la información pública.

El componente de la comunidad militante es una actitud que se evidencia, especialmente, en los últimos tiempos.

Por lo que, ahora, no solo se espera que el Estado cumpla con su deber de hacer conocer las resoluciones que debe publicitar para hacer conocer a la población, sino que, y como presupuesto de su eficacia,

---

<sup>15</sup> La Declaración fue aprobada durante el 108º período ordinario de Sesiones de la CIDH, en octubre de 2000 y constituye un documento básico para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>16</sup> “Carta Democrática Interamericana”, aprobada por la Asamblea General, en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la O.E.A., el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú.

<sup>17</sup> AG/RES. N° 1932 (XXXIII-O/03) “Acceso a la Información pública: Fortalecimiento de la Democracia”, Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la O.E.A., celebrada el 10 de junio de 2003).

se entiende que, además, debe poner a disposición, en general, la información fundamental que su actividad y permitir, que las personas y la sociedad, como regla, puedan requerir acceder, libremente y sin trabas, a la información integral de todo el accionar estatal.

Ello con el fin de poder tener información esencial para sus decisiones personales o sectoriales, ejercicio acabado de la libertad de expresión, ayuda a crear un ambiente propicio de respeto a todos los derechos humanos y otros derechos garantizados constitucionalmente<sup>18</sup>.

A su vez, la posibilidad que la sociedad civil pueda acceder con facilidad a la información pública opera como un mecanismo fundamental de participación ciudadana, ayuda a desarrollar el juicio crítico y un debate público informado, colabora en el control de la gestión gubernamental y previene la corrupción estatal. También a consolida y perfecciona el sistema democrático, que se debe a la verdad. Valor este último esencial en la dinámica democrática.

Por último, en esta perspectiva integral implica a su vez, la necesidad de respetar la autodeterminación informativa de las personas, ante intromisiones que puedan afectar su intimidad, tanto por parte del estado como de particulares. En esto es de importancia, el dictado de leyes de habeas data, para facilitar el acceso a los individuos a constatar la información personal que conste en ámbitos públicos o bancos de datos y que puedan exigir la tutela de su intimidad o privacidad, cuando correspondiere o peticionar rectificaciones, si en dichos ámbitos hubiera información errónea o incorrecta sobre su persona.

---

<sup>18</sup> “Sí un ciudadano no recibe información amplia, veraz, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer muchos derechos previstos en las Constituciones Políticas, como el derecho a la educación, el mismo derecho a la información, el derecho al voto, el derecho a la libre autodeterminación y, en general, del derecho a una participación libre y democrática en la sociedad. Todos los derechos mencionados requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto rango de ejecutividad y, por supuesto, la carencia de los datos y valoraciones que requiere podría provocarle disfunciones en el ejercicio de sus derechos, o incluso el temor o miedo a su realización. Un ciudadano que enfrenta vacíos y lagunas de información sobre asuntos públicos tampoco tendrá oportunidad de expresar su pensamiento sobre dichos asuntos, lo que socavaría uno de los fundamentos más esenciales del Estado de Derecho”, Alfredo Chirino Sánchez, “*Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la prevención de la corrupción*”, Noviembre de 2000, ([http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate\\_docs/dr\\_alfredo\\_chirino\\_sánchez.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_sánchez.htm) ). Taller Técnico Regional, desarrollado en Guatemala.

## **Otros perfiles legales y culturales del acceso a la información pública en la América actual**

A lo antes referido, cabe agregar que América vive, en los últimos veinte años, un especial momento de democracia, después de muchas vicisitudes, en las que se pasó por gobiernos autocráticos y de facto, en la gran mayoría de los Estados. No obstante ello, en muchos países del continente, la sociedad en general, recientemente, sólo después de la crisis de dirigencia y de legitimidad de representación democrática, en medio de graves procesos de corrupción en el Estado, se ha sentido convocada a participar más activamente en la dinámica del sistema democrático. Y en ello, ocuparse de ejercer y exigir se garantice integralmente el derecho a que se le informe e informarse.

En esta etapa se ha centrado la preocupación, especialmente, en la necesidad de concretar un marco legal, más allá de la consagración constitucional del derecho, que permita clarificar caminos y modos de obtención y difusión de información, particularmente, la que tiene el Estado.

La gran mayoría de los estados americanos tienen en sus constituciones normas que obligan a brindar la información pública y además, en algunos de ellos, que no lo poseen establecido en la Constitución, han dictado leyes al respecto, como Chile<sup>19</sup>. Todo esto, además de los convenios o pactos internacionales antes referidos.

Pero este impulso positivo choca todavía, en algunos países, con el pretexto de que no hay una ley que reglamente su aplicación.

Asimismo, se suma a ello otro obstáculo, como es la incoherencia ante la norma, tan característica de la cultura latinoamericana. Ya que, por un lado se cree que la norma cambia todo por arte de magia y simultáneamente, siempre subyace la creencia que "hecha la ley, hecha la trampa", por lo que tampoco se confía en la operatividad de la norma una vez dictada.

---

<sup>19</sup> "Ley sobre Probidad Administrativa", establece que "son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirven de sustento o complemento directo y esencial". Entró en vigencia a partir del 14 de diciembre de 1999.

Por su parte, también existe aún una cultura del secreto en el Estado. Ello obedece a las variadas y largas experiencias de gobiernos militares de facto en los que, por su impronta castrense, como principio, el manejo de la información tendía a ser reservada o secreta o se buscaba aplicar a las actuaciones criterios de excesivo sigilo. A lo que hay que agregar, que por haber sido estos gobiernos de un origen y funcionamiento no acorde a la lógica orgánica de la constitución, la gestación de las normas o decisiones no tenían la discusión pública previa y necesaria. Esas gestiones gubernamentales hicieron, en consecuencia, un culto de lo oculto y dejaron su modalidad en los comportamientos burocráticos estatales y no generaron una educación ciudadana que se preocupara por conocer lo público. Además, en muchos de esos gobiernos se tenía por sospechoso, a quién pretendía saber algo más de lo que el Estado informaba. Por lo que se impuso también una cultura de miedo de saber demasiado sobre actividades gubernamentales. Y, en consecuencia, la burocracia estatal, en general, prefiere errar no dando información a sentir que acierta dándola, porque se entiende que será más fácil que sus jefes la tutelen si no ha hablado que si ha hecho saber lo que no se quiere dejar saber.

Luego, la democracia buscó oxigenar la vida institucional, pero la corrupción logró a tapar, en gran medida, parte del perfil de transparencia que debe existir en el ejercicio de la función pública, particularmente, en una democracia republicana, como se ha dicho antes. Y de nuevo se volvieron a ocultar los pasos que se daban en los gobiernos. En ocasiones, si bien se mostraba e informaba lo que se hacía, evidenciando incluso lo negativo, eso muchas veces se daba a conocer, no para permitir mejorar la situación sino que para aplacar, en más de una oportunidad, los efectos de lo incorrecto y hasta de lo delictivo. Si durante los períodos de facto la máxima era “ante un escándalo tápalo”, se gestó, en la década de los años 90, una lógica diferente y tan negativa como la otra, que operaba sosteniendo que, “ante un escándalo destápalo estruendosa y por todos los medios de difusión tratando de saturar del tema, que pronto todo se olvidará

y nadie se ocupará de la resolución en verdad y justicia del mismo”<sup>20</sup>. Así, se permitía conocer algunas cuestiones públicas delicadas, pero se usaba la indignación social como un placebo cívico, que se neutralizaba luego en la inconstancia, ineptitud u omisión de quienes debían investigar y sancionar las actuaciones indebidas que se conocían en el Estado.

En otro aspecto de la problemática, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, en el Informe que realizó en el año 2001, teniendo en cuenta los datos que obtuvo de la temática en América, afirmó que existe una “práctica que fomenta una cultura de secretismo de la información en manos del Estado ya sea por desconocimiento de normas específicas que regulan dicho ejercicio o porque ante la vaguedad o amplitud del lenguaje utilizado en la norma, el agente que dispone de la información opta por la negativa por temor a ser sancionado”. Todo lo que, agregó, “pone en peligro el sistema constitucional” y favorece los “actos de corrupción”<sup>21</sup>.

Por su parte, en la propia dinámica estatal, entre los diversos poderes en democracia y república, han llegado a retacearse información pública, en especial entre los ejecutivos y los legislativos, o no brindarla en tiempo y en forma a representantes de otros partidos políticos no oficialistas o minoritarios y hasta por problemas de internas de un mismo partido. Repárese lo perjudicial que ello resulta, si de lo que se trata es tener

---

<sup>20</sup> “El fenómeno de la velocidad, intensidad y sobreabundancia con la que se quiere vivir todo, opera agravando, a veces, los antivales que se desean combatir. Lamentablemente, por la mentalidad antes referida, hoy se puede sostener que en la repetición de verdades se da un cansancio social que luego se transforma en apatía y olvido de la cuestión. La cantidad de información sobre un problema y la velocidad de los acontecimientos colman a veces las necesidades de justicia de la sociedad y agota su interés en el rápido tiempo mediático. Todo lo que después genera impunidad. Los verdaderos grandes delincuentes saben entonces que deben soportar el primer embate de la ola noticiosa, que una vez pasada la misma, tal vez nadie se acordará del problema y su causa duerma sin resolverse y con el tiempo se podrá plantear exitosamente el sobreseimiento por prescripción”, (Rodríguez Villafañe, Miguel Julio, “*Periodismo e información judicial en Argentina*”, pags. 70 y ss, publicado en “Contribuciones”, año XVIII, N° 2 (70) de Abril-Junio de 2001. Edición trimestral de la Konrad Adenauer Stiftung - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Bs. As.

<sup>21</sup> Informe Anual de la CIDH 2001, Capítulo III, Informe sobre “La acción de habeas data y el derecho de acceso a la información en el Hemisferio”, párrafo 164.

la información pública necesaria para tomar decisiones de trascendencia legal y social.

Más, lo que fuertemente desilusiona al hombre medio se da, cuando comprueba que el Estado es el primero en incumplir la norma. Aún más, el Estado ha sido el primero en mentir a través de la ley<sup>22</sup>.

A lo que se suman problemas específicos de cada Estado, que en muchos casos vuelven teóricas las disposiciones legales en la materia<sup>23</sup>.

### **La sociedad civil y el acceso a la información:**

Entre los otros acontecimientos a tener en cuenta en el análisis, se da una clara conciencia de la comunidad de la necesidad de organizarse para superar los inconvenientes de la falta de información y transparencia en los gobiernos. El conocimiento de la existencia de corrupción en el Estado, impulsó aún más a la sociedad a ocuparse de contar con información, como la medida preventiva básica para evitar nuevas heridas al erario público, a la credibilidad en los gobernantes y las instituciones. En la tarea han trabajado y trabajan con valiosos aportes muchos sectores sociales, pero es cierto que la sociedad civil en general, en el análisis de la situación reinante, lo ha hecho sin profundizar las raíces integrales del problema. Tampoco se realizó la necesaria autocrítica en lo que hace a la responsabilidad que también le cabe a la sociedad en dicha enfermedad gubernamental<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ver en este tema Rodríguez Villafañe, Miguel Julio, “*Inculturas y disfunciones institucionales a superar en la Argentina*”, pags. 138 y ss, publicado en “Contribuciones”, año XVII, N° 1 (65) de Enero-Marzo de 2000. Edición trimestral de la Konrad Adenauer Stiftung – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Bs. As.

<sup>23</sup> Colombia tiene un marco jurídico bastante progresivo en este tema. La Constitución de 1991 estableció en el artículo 74, que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. A su vez, protegió el cumplimiento de la norma con dos acciones: el derecho de petición y el habeas data. Por su parte la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado con diversas jurisprudencias valiosas en estos derechos. Pero las prácticas periodísticas que se desprenden del conflicto armado que se vive en su territorio y las lógicas mismas de la guerra se han convertido en un factor crítico para el acceso a la información y, sobre todo, para la transparencia de la misma.

<sup>24</sup> Hay que tener presente que detrás de cada funcionario público corrupto, suele haber particulares corruptores.

Lo que no obsta señalar, que también la sociedad civil ha tomado iniciativas importantes, en aras de pulir perfiles legales que permitan acceder debidamente a la información pública estatal. En este aspecto cabe rescatar, especialmente, la Declaración de Chapultepec<sup>25</sup>, los Principios de Johannesburgo<sup>26</sup> y los Principios de Lima<sup>27</sup>, como hitos de mucha valía en la discusión y concreción de propuestas normativas en la temática de la publicidad de la información pública.

Asimismo, desde el punto de vista educativo, en aras de combatir la corrupción, ha veces se han realizado generalizaciones, en la información brindada sobre la misma, que han operado luego, en contra de los mecanismos de la democracia previstos para superar dicha enfermedad institucional. Porque, ante datos concretos de la existencia de políticos corruptos, esto ha veces se ha hecho extensivo, indefinidamente, sosteniéndose que la política, en si misma, es la corrupta. Lo que en los hechos ha traí-

---

<sup>25</sup> Adoptada, 11 de marzo de 1994, por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en México, D.F., organizada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). El principio tercero de la misma dice: *“Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”*.

<sup>26</sup> Estos Principios fueron adoptados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional, y derechos humanos, convocados por ARTÍCULO 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios en Derecho Aplicado de la Universidad del Witwatersrand, en Johannesburgo. Dispone, entre otros conceptos valiosos en la temática del acceso a la información pública, en el artículo 1, inciso “d”, que *“Ninguna restricción a la libertad de expresión o información puede imponerse por motivos de seguridad nacional, a menos que el gobierno pueda demostrar que dicha restricción está prescrita por ley y es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo. La obligación de demostrar la validez de la restricción recae en el gobierno”*.

<sup>27</sup> “Los Principios de Lima”, es una propuesta para el desarrollo de mecanismos que permitan, especialmente, el acceso a las fuentes oficiales. Este documento fue producto del Seminario Internacional “Información para la Democracia” realizado en Lima, Perú, el 14 y 16 de noviembre de 2001, por el Consejo de la Prensa Peruana y el Consejo Británico y el auspicio de la Pontificia Universidad Católica del Perú, las Embajadas del Reino Unido, de Finlandia y de Canadá, la Sección de Prensa y Cultura de la Embajada de Estados Unidos, el Global Knowledge Partnership del Banco Mundial y la Fundación Ebert. En el principio 2º establece que: *“Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales”*.

do como consecuencia, que muchas personas de bien opten por no participar en política, generando un vacío de participación ciudadana con aptitudes morales y ciudadanas relevantes. De la misma manera, cuando en base a datos ciertos de inconductas de algunos jueces, legisladores y funcionarios públicos, se ha inducido a generalizar que, definitivamente, todos son delincuentes, por lo que se ha mostrado como inútil acudir a las instituciones previstas para remediar la enfermedad. También, de esa forma, se ha sido injusto con muchos funcionarios públicos que han cumplido y cumplen debidamente su función, honestamente y al servicio del bien común. Más, ello preparó, en gran medida, el ambiente por el que se justificaron golpes de estado en el pasado. Porque si se entiende que todos los jueces, legisladores y funcionarios son corruptos, necesariamente, es fácil inducir que no queda otra salida que la ruptura institucional. Es importante atacar los delitos o inconductas en la función pública, pero desde la defensa de las lógicas democráticas y la de sus instituciones. Por ello la información debe denunciar y educar para el sistema y no ser un instrumento en contra del mismo.

En este aspecto, cabe resaltar, que la información pública transparentada ayuda a rescatar, positivamente, el accionar debido de funcionarios públicos y representantes políticos que desempeñan eficaz y éticamente bien su tarea.

En el camino de concienciar en la temática se ha empezado a celebrar el 28 de septiembre, como “Día Internacional del Derecho a Saber”<sup>28</sup>. El día fue fijado para resaltar lo fundamental para la vida democrática de dicho derecho y también trabajar y estimular acciones para combatir y superar los obstáculos que violan tal derecho.

En otros casos, por ejemplo, quince organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, se constituyeron en un Observatorio Ciudadano para generar procesos y actividades orientadas a la formación de capacidades democráticas en el ejercicio del derecho de acceder a la información

---

<sup>28</sup> Esta fecha se había resuelto durante un encuentro internacional de organizaciones que promueven el acceso a la información pública, realizado en Bulgaria. Allí se creó la Red de Defensores del Acceso a la Información o FOIA Network (siglas en inglés, Freedom of Information Advocates).

pública y promover en los funcionarios de Estado a rendir cuentas de sus actos administrativos.

También las ONGs han hecho mucho en el seguimiento, discusión e impulso de normas de acceso a información pública.

La sociedad civil quiere ahora tener espacios claros de participación en lo público. Esto último también se ha dado en organismos como la O.E.A., con motivo de la preparación de las propuestas de la sociedad civil que se presentaron a la XXXIV Asamblea General del referido organismo, en el que se trabajó también propuestas en materia de normatividad para el acceso a la información pública y de la que este trabajo fue la base<sup>29</sup>.

Cabe resaltar, que se ha superado cierto accionar individual de las organizaciones y se han constituido importante sinergia para llevar adelante proyectos de leyes de acceso a la información pública. Tal es el caso de Paraguay, donde trece organizaciones de la sociedad civil conforman el grupo impulsor de la ley de acceso a la información pública en dicho país, como un derecho ciudadano<sup>30</sup>. El trabajo de dicho grupo se fue ampliando, y coronó, no solo en un proyecto completo en la temática, sin que, en un avance novedoso en la dinámica política latinoamericana, logró que los jefes de bloque de diversos partidos políticos los firmaran, para superar pujas que pudieran entorpecer el objetivo cívico deseado de contar con la ley. La misma fue presentada el 29 de abril de 2005 al Parlamento Paraguayo<sup>31</sup> y avanza en su concreción adecuadamente.

---

<sup>29</sup> Los días 26 y 27 de abril de 2004 se desarrolló en Quito, el “Foro Hemisférico de la Sociedad Civil”, previo a la realización del Diálogo Infomal de la XXXIV Asamblea General de la OEA, que se desarrolló, entre el 6 y 8 de junio de este año 2004 en la misma ciudad.

<sup>30</sup> El Grupo Impulsor de Acceso a la información pública en Paraguay está integrado por el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI/PNI), Comité de Iglesias (CIPAE) el Instituto Prensa y Libertad, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Proyecto de Reforma Nacional (ARD), Proyecto Periodismo y Ciudadanía (PROPECI), Foro por la Libertad de Expresión, Corporación Rema, Red de Contralorías ciudadanas, Red de Mujeres Políticas, CIRD, Ciudadanos por la Reforma (CPR), IDEA y Transparencia Paraguay (las últimas cuatro son miembro de la Red Interamericana para la Democracia).

<sup>31</sup> El proyecto de norma de Acceso a la Información Pública del Paraguay, fue firmada en su presentación parlamentaria por representantes del grupo de la sociedad civil impulsor, por los jefes de bloques del Poder Legislativo y se invitó a miembros de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación (AIDIC) a suscribirla, como representantes extranjeros que se sumaban así al trascendente hecho cívico. En ello, como presidente de AIDIC, tuve el privilegio de suscribirla.

En la tarea también ha sido de mucha utilidad un instrumento como Internet, para lograr, con un medio dinámico y de bajo costo, aunar criterios y coordinar acciones comunes<sup>32</sup>.

Un aspecto esencial en la temática y de particular importancia a mediano plazo es la necesidad de educar a las nuevas generaciones, en todos los niveles educativos, en la importancia del derecho a la información<sup>33</sup> y también, en los valores de la democracia.

### **Propuestas para una normatividad adecuada:**

En el marco antes referido, cabe resaltar que en la temática se ha avanzado, aunque con pasos disímiles, teniendo presente el camino trazado por los Jefes de Estado y de Gobierno de América que se han comprometido en seguir fortaleciendo permanente de la democracia.

Todo ello, en el marco de la adopción de la “Carta Democrática Interamericana” que reforzó el compromiso de las Américas con la democracia, la libertad y el desarrollo.

Además, debe tenerse en cuenta que no hay posibilidad de vida democrática genuina, sin participación responsable de todos los actores de la sociedad en la construcción de los consensos necesarios para el fortalecimiento del sistema y que, para ello, es imprescindible contar con información.

Por su parte, como se ha dicho, en una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público. En consecuencia, hay que construir una normatividad en la temática, en la que se de una especial participación a la sociedad civil<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Baste señalar en este aspecto, por ejemplo, la página web del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el Crecimiento ( CIPPEC) [www.cippec.org](http://www.cippec.org) de Argentina o la existente en México [www.juanciudadano.com](http://www.juanciudadano.com)

<sup>33</sup> Artículo 17 y 18 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, México.

<sup>34</sup> Ver “Carta Democrática Interamericana”, aprobada por la Asamblea General, en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la O.E.A., el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, ya citada, artículo 26, in fine.

Y, en la construcción de una legislación que ayude a concretar todos los alcances necesarios en el tema, hay que tener presente para la misma, los siguientes principios generales y el respeto de pautas y situaciones que se pasan a desarrollar:

**1. Principio de responsabilidad estatal en el dictado de una normatividad adecuada, en materia de acceso a la información pública:**

La responsabilidad que se concreten las aspiraciones normativas, que no dilaten la concreción de una legislación adecuada, es de los Estados. Éstos también deben asegurar su vigencia operativa concreta.

En ello, cabe recordar, que por la Resolución 1932 de la Asamblea General de la O.E.A., de 2003, se estableció, en el punto segundo de la misma, que se reiteraba “que 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”<sup>35</sup>.

Asimismo, esa responsabilidad proactiva en la problemática por parte del Estado, es exigida también, a los organismos internacionales. Tan es así, que en el “Foro Hemisférico de la Sociedad Civil”, que se reunió en Quito, en el que se preparó las propuestas para el diálogo informal con la sociedad, en la XXXIV Asamblea General de la OEA, en el taller de “Acceso a la Información”<sup>36</sup>, se propuso y se aprobó por el pleno, propuestas específicas al respecto. Se estableció, entre otros aspectos, que “la OEA deberá garantizar y promover mecanismos y acciones para la difusión, capacitación y adiestramiento a la sociedad civil para el acceso a la información pública y participación pública; e instará a los Estados a difundir el Sistema Interamericano de Información. Para ello la OEA invitara a los Estados miembros a redactar, con participación de la sociedad civil, la Convención Interamericana de Acceso a Información Pública y Participación Pública”. Se agregó, que era necesario “la creación de un grupo de trabajo que analice y

<sup>35</sup> AG/RES. N° 1932 (XXXIII-O/03) “Acceso a la Información pública: Fortalecimiento de la Democracia”, Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la O.E.A., celebrada el 10 de junio de 2003), citada supra.

<sup>36</sup> Este taller que me tocó motivar, sesionó el 26 de abril de 2004.

profundice junto a la Sociedad Civil y organismos especializados como la relatoría de libertad de expresión, sobre cuales serian las estructuras institucionales y marcos normativos y legales necesarios para garantizar la participación pública y el acceso a la información publica a los pueblos de las Américas y que a su vez fijen estándares mínimos a respetar en relación a estos derechos”. Y se enfatizó, que era imprescindible que “la OEA inste a sus Estados miembros a garantizar el acceso a la educación para la asimilación de la información pública y para la participación ciudadana”.

A su vez, en la búsqueda de la máxima luz en lo público, es importante que se implementen mecanismos de tutela a las personas que brinden información sobre lo público, preservándolas de sanciones legales, administrativas o relacionadas con el empleo, cuando divulgaren información sobre conductas delictivas o contrarias al bien común por parte de los funcionarios gubernamentales y de la administración pública. A dichos denunciantes, cuando hubieran actuado de buena fe y con el convencimiento razonable que la información es cierta y que permite probar el accionar reprochable, se les tiene que brindar la protección. Esto último, incluso, cuando lo que se ha dado a conocer por el informante pueda constituir una falta respecto de obligaciones legales o que hacen a la función que desempeñe.

El Estado, los medios de difusión<sup>37</sup>, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales tendrán que ayudar también a la decodificación adecuada de la información, haciéndola accesible a todos los sectores del pueblo, sin discriminaciones de ningún tipo.

**2. Principio de legalidad, que implica la necesidad que haya una norma, que concentre de la manera más unificada posible, la cantidad de previsiones necesarias respecto al acceso a la in-**

---

<sup>37</sup> Es importante el compromiso de los medios de difusión con la transparencia en la gestión estatal. En ese aspecto, cabe señalar por ejemplo, la valiosa tarea que, en la necesidad de transparentar la gestión judicial, cumplieron los periódicos del grupo “Reforma” de Méjico. Dichos medios gráficos que imprimen periódicos en distintos estados de Méjico y en el D. F., conjuntamente con la Facultad de Derecho de la UNAM y otros sectores comprometidos en la temática, organizaron diversas actividades, entre ellas un Foro Internacional sobre “Transparencia en la impartición de Justicia”, en noviembre de 2003. Y el Poder Judicial Federal aprobó en este año 2004, un nuevo reglamento de transparencia judicial atendiendo a muchas de las recomendaciones que se hicieron en el Foro auspiciado por el Grupo Reforma.

**formación pública, aplicable a la mayor cantidad de ámbitos gubernamentales:**

Resulta importante tratar de lograr que, en una norma se concentren de la forma más unificada posible las previsiones respecto de las modalidades de acceder a la información pública, en la mayor cantidad de ámbitos gubernamentales.

Todo ello, porque, como bien lo señala Ernesto Villanueva, ello: “a) Permite establecer un sistema homogéneo de acceso a la información pública, de manera que se evite la posibilidad de que alguna de las leyes de acceso sea más avanzada que las otras o viceversa, circunstancia que inhibe precisamente el espíritu del propio acceso a la información, que reside en dotar a las personas de las mayores herramientas posibles para escrutar el ejercicio del poder público y de aprovechar la información para mejorar su calidad de vida; b) Facilita a que las personas se familiaricen con un solo procedimiento, siempre menos complicado que cuando se trata de dos o tres procedimientos por más coincidencias que puedan tener entre ellos. Nada es más complicado que generar una cultura de participación ciudadana para aprovechar la existencia de normas que le pueden reportar un beneficio como persona y como sociedad, de ahí que mientras menos procedimientos haya que aprender más fácil será que las personas ejerzan los derechos que una ley de acceso a la información pública les confiere; c) En los países en desarrollo, es particularmente importante concentrar esfuerzos y evitar la dispersión que, en muchas ocasiones, pospone reformas legales por estar fuera de contexto o de la coyuntura política y social adecuada. Por esta razón, la expedición de una ley cuyo ámbito de aplicación abarque por igual a los tres poderes constitucionales y a las empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad permite que un proceso legislativo resuelva en un solo acto el tema del derecho de acceso a la información pública en sus aspectos cardinales”<sup>38</sup>.

No obstante, hay países como U.S.A. que tienen una ley de acceso para el Poder Ejecutivo la ley llamada FOIA ( Freedom of Information Act) y regulaciones propias del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

---

<sup>38</sup> Ernesto Villanueva, “*Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*”, Estudio Introductivo y compilación, página LV/LVI, Universidad Autónoma de México, Noviembre de 2003.

A lo que se suma normativa propia de los estados o provincias y los Municipios, en sus ámbitos propios, en los países con sistema federal de gobierno.

Hay que prever también, que debe haber legislación complementaria, como la que regule el Habeas Data.

**3. Principio de amplitud de personería activa para requerir información:** La ley debe reconocer con amplitud la personería para solicitar información pública, a personas físicas y jurídicas.

Como principio, tampoco se deberá exigir que se acredite interés legítimo, derecho subjetivo o razones para la petición.

Además, se tendrá que tener particular apertura, respecto de la información que se requiera por personas extranjeras presentes en el país<sup>39</sup> y las excepciones a la aceptación de la legitimación activa deben ser expresas en la norma.

En esto, con particular generosidad y en una interpretación amplia y globalizada del principio de buena fe y máxima apertura, esta ley permite transparentar la información, sin distinción de personas nacionales de las extranjeras

En este aspecto, es de especial importancia señalar que se tiene que garantizar las condiciones óptimas para que el periodismo, en ejercicio de la representación implícita de la sociedad, tenga acceso a la información pública de una manera amplia, facilitándosele el ejercicio de su profesión y particularmente, la difusión de lo que tomara conocimiento.

**4. Principio de buena fe del solicitante:** El principio de buena fe del solicitante es fundamental consagrar y tener presente, ya que

---

<sup>39</sup> En algunos Estados de Méjico en sus leyes de Acceso a la Información Pública se hace distinción entre los ciudadanos mexicanos y quienes no lo fueran, para autorizar que se pueda solicitar información en materia política. Tales son los casos, a manera de ejemplo, de los dispuesto en el art. 4, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima; el art. 3, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y el art. 3, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa

ha sido una constante en la manera de comportarse de los gobiernos, en general, considerar que detrás de cada requerimiento de información, se escondían intenciones de las cuales se debían defender. Así, cualquier pedido de información se tomaba con desconfianza y sospecha de mala fe, por lo que la primera actitud era esconder información o complicar la entrega de la misma. Queda en claro que la buena fe se debe presumir siempre, porque es derecho de la persona - física o jurídica - el requerir información en poder del Estado.

#### **5. Principio de transparencia integral de lo estatal:**

Como principio, son sujetos pasivos de la obligación de brindar la información pública, todo órgano del estado, reparticiones autónomas y personas que administren fondos del erario público o presten servicios públicos.

#### **6. Principio de máxima divulgación de la información**

**pública**: La ley debe consignar la aplicación del principio por el que debe presumirse, como regla, que toda la información que existe en poder de órganos públicos tiene vocación de divulgación.

Los ciudadanos son los dueños de la información y no el Estado, por lo que el permitir que se conozca dicha información no es una gracia, ni favor del gobierno, porque éste la tiene, en representación del pueblo al que se debe.

#### **7. Principio de apertura de las reuniones de los órganos de gobierno:**

Se debe establecer la presunción, también, que las reuniones de órganos de gobierno tienen que ser abiertas al público. Y solo, como excepción, de acuerdo a procedimientos previamente establecidos y con motivación debidamente fundada, pueden dichas reuniones ser cerradas, aunque sus decisiones tienen que ser públicas.

En esta perspectiva, será necesario propiciar que se de mayor publicidad e invite a las reuniones abiertas de los órganos públicos. A

su vez, y complementariamente, crear, registros de audiencias públicas, dando publicidad a los actos de gestión de intereses, etc.

**8. Principio de publicidad de oficio, por parte del Estado, de su información fundamental:** En la medida de lo posible, el Estado debe hacer conocer su actividad fundamental. Todo ello, con independencia de los requerimientos específicos de la sociedad y no solo a través de los actos que no tienen vigencia sin publicidad formal.

En algunas leyes de acceso a la información pública, se establece específicamente, lo que se llama la información mínima que debe ser difundida de oficio por las entidades públicas.

Tal es el caso de los antecedentes que se tuvieron en cuenta para adoptar una decisión, el presupuesto y los gastos realizados en el área de gobierno, etc.

**9. Principio de gratuidad en el acceso a la pública peticionada:** Se debe presumir la gratuidad del acceso a la información pública, toda vez que la misma no es, más ni menos, que la rendición de cuentas constante que tiene que hacer el mandatario estatal a su pueblo mandante. Por lo que, nunca puede un requerimiento de información estar gravado con impuesto alguno.

**10. Principio de costos razonables, a cargo del solicitante, para la entrega de la información, en la medida que ella genere gastos específicos:** Si bien, como se ha dicho, la información pública debe ser hecha conocer de manera gratuita, ello no obsta que se pueda requerir un pago de algún costo por la búsqueda y reproducción, si fuera necesario. Más la determinación de dichos gastos, no puede ser de manera caprichosa o arbitraria y tampoco debe generar ganancia o beneficio de ningún tipo. En estos casos la tarifa que se cobre solo debe compensar los gastos concretamente devengados.

Asimismo, el costo no puede ser nunca un elemento de disuasión a solicitar información de naturaleza pública.

Hay que buscar de utilizar al máximo las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), como la de Internet, para abaratar costos en la entrega de información por parte del Estado.

**11. Principio de plazos razonables para otorgar la información requerida de una manera oportuna:** Es de importancia que la ley fije plazos razonables, lo más breves posible, que permitan, a su vez, al administrado recibir la información de una manera pronta y oportuna.

**12. Principio de procedimientos ágiles, sencillos y no discriminatorios:** La norma debe contener, con criterio accesible y de fácil comprensión, explicaciones que faciliten que cualquier ciudadano pueda llevar adelante la petición y su concreción exitosa obteniendo la información, sin la necesidad de asistencia específica de especialistas en leyes y procedimientos. Ya que, si para llevar adelante la solicitud hubiera que contratar a un abogado, implicaría una manera de encarecer, en los hechos, el acceso a la información, a contrapelo de lo que se tiene que facilitar. Lo que no obsta el asesoramiento gratuito que la propia administración brinde a los administrados que desean saber del accionar gubernamental.

Por lo que, los procedimientos y los pasos a dar deben estar claramente explicitados, desde el formulario para solicitar información a los trámites y hasta los pasos necesarios para obtenerla. También haciendo conocer las posibilidades que se tiene de apelar, si lo peticionado se resuelve de manera adversa al administrado y donde se efectiviza el planteo, entre los diversos datos que hay que proporcionar al peticionante.

En definitiva, la norma debe en este aspecto buscar, con particular esmero, no ser discriminatoria en su complejidad. Todo ello, ya que, un acceso facilitado a la información pública es el medio por el cual más eficazmente los sectores pobres, necesitados y débiles de la sociedad ejercen su libertad de expresión. De esa manera pueden pedir que, entre otros

fines, se les rinda cuenta. Esto no es poco, si se tiene presente que, como lo ha referido el informe de 2001, sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), “los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas como ser, entre otros, sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimientos de sus derechos, acceso a la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer pública denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos”<sup>40</sup>.

**13. Órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento:** Es valioso que exista un órgano independiente, dentro de la propia administración que tenga la tarea de revisión de lo que se decida en áreas gubernamentales, que no hagan lugar total o parcialmente a la información que se requiere. También que controle e investigue el funcionamiento de la norma y que fomente su pleno ejercicio.

Esta función la puede cumplir un órgano nuevo establecido a ese propósito, como por ejemplo las llamadas Comisiones Estatales para el Acceso a la Información Pública<sup>41</sup>, o estructuras existentes como las Defensorías del Pueblo, Ombudsman o Comisiones de Derechos Humanos.

**14. Mecanismos judiciales de tutela:** Habrá que establecer, además, mecanismos procesales ágiles y expeditivos, como el amparo y el habeas data, para poder acudir al Poder Judicial a reclamar que se garantice adecuadamente el derecho de acceder a información pública, en caso de negación o incumplimiento por parte del Estado.

---

<sup>40</sup> PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano 2000”, capítulo IV, Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza”, pag. 73. Citado en la pag. 239, de “Libertad de Expresión en las Américas – Los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2003.

<sup>41</sup> Ver por ejemplo, ver artículo 37 de la ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, República de México.

**15. Sanciones:** Asimismo, en la norma deberá haber un claro esquema de sanciones -administrativas y penales- y demostrarse una cabal vocación de aplicarla, en lo administrativo como en lo judicial.

A su vez, particularmente, se deberán establecer pautas concretas de exigencia a los Estados y gobiernos para que destinen los fondos necesarios para llevar adelante la plena vigencia de las normas que tutelan el acceso a la información.

**16. Excepciones a la presunción de carácter público:**

En lo que respecta a las excepciones a la publicidad, tendrán que ser dispuestas con claridad, en forma restringida y transitoria, reservadas cuestiones que se puedan demostrar, con sujeción a pruebas estrictas, el perjuicio que causaría la divulgación y el interés público en juego.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos determina las pautas bajo las cuales los Estados pueden denegar el acceso público a información delicada. La referida Convención establece que las restricciones “deben estar expresamente definidas en la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”<sup>42</sup>.

Asimismo, para la interpretación de estas restricciones los órganos internacionales tienen presente, en lo que hace al concepto de seguridad nacional, los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. Ellos determinan cuando debe interpretarse que un interés es legítimo en materia de seguridad nacional y establece que es: “(a) Toda restricción que se intenta justificar por motivos de seguridad nacional no es legítima, a menos que su auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza, o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza, ya

---

<sup>42</sup> Artículo 13, inciso 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

sea de parte de una fuerza externa, como una amenaza militar, o una fuerza interna, como la incitación a un derrocamiento violento del gobierno. (b) En particular, toda restricción que se intenta justificar por motivos de seguridad nacional no es legítima si su auténtico propósito o resultado demostrable es para proteger intereses que no son los de la seguridad nacional como, por ejemplo, para proteger a un gobierno frente a un aprieto o a la revelación de malos manejos; ocultar información acerca del funcionamiento de sus instituciones públicas; establecer con firmeza una ideología particular; o para suprimir el malestar en la industria”<sup>43</sup>.

**17. Tiempo por el que se puede reservar información del escrutinio público e instancias de revisión independientes:** El principio de publicidad prevalece siempre, ya que, aunque haya razones para sustraer del conocimiento general alguna información, la vocación de la misma siempre será de volverse pública. Por lo que la norma debe establecer un plazo máximo por el que determinada información no se da a conocer. Asimismo, se tiene que poder siempre revisar si subsisten los motivos por los cuales se determinó el plazo de sigilo y acortarse el tiempo del mismo, si se determina que ya no se justifica.

Y, como acertadamente lo sostiene Eduardo Bertoni, Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe 2003, sobre el acceso a la información en el hemisferio, es importante que existan “instancias de revisión independientes que puedan determinar que las restricciones establecidas bajo razones de defensa nacional sean balanceadas teniendo en cuenta la protección de otros derechos fundamentales en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos como el derecho de la sociedad a estar informada sobre asuntos de interés público”<sup>44</sup>.

**18. Segregación de la información reservada:** Teniendo presente el principio general por el que la publicidad es la regla, cabe

---

<sup>43</sup> Principio 2.

<sup>44</sup> “Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión – 2003”, Capítulo IV.

agregar a lo dicho, la importancia de acotar a la mínima expresión lo que se mantiene en secreto, ya que es común que un aspecto sea el reservado, secreto o confidencial a tutelar y otra donde se encuentra en el soporte que tiene dicha información, en el que puede haber otras informaciones que no tienen el carácter que debe resguardarse en sigilo y por tanto, si puede escindir para facilitar el conocimiento público.

Por lo que, coincidiendo con lo señala Ernesto Villanueva, “la segregación de información reservada constituye una herramienta adicional para acotar el alcance de la reserva a los datos y registros específicamente previstos para ese efecto, dejando fuera porciones informativas de interés público que no tienen por qué estar también reservados por el sólo hecho de formar parte de un expediente o documento donde se encuentra la información reservada. Este criterio sirve también para efectos de desclasificación parcial y progresiva de documentos o registros sin tener que esperar a que todos y cada uno de los datos informativos de un registro salgan de la esfera temporal de la reserva”<sup>45</sup>.

#### **19. Principio de preservación de la información pública:**

**blica:** Se tendrá que establecer que el cuidado integral de los registros estatales es esencial y hacen a la preservación de la verdad histórica. Los Estados tendrán que asegurar su mantenimiento y preservación y se tendrá que sancionar penalmente la destrucción o adulteración voluntaria de los mismos, si se hiciera sin los recaudos que determinen las leyes específicas al respecto. Debiéndose tener presente que la presunción legal siempre es, como regla, la de la preservación de la información pública.

#### **20. Promoción de una cultura de apertura y transparencia:**

**rencia:** Habrá que educar y capacitar a las personas, sociedad, funcionarios públicos y empleados de la administración estatal en la importancia de informar e informarse de lo público. En todo esto, fomentar una cultura de apertura y transparencia en la tarea gubernamental. En ello se tendrá que

---

<sup>45</sup> Ernesto Villanueva, “Derecho de Acceso a la Información Pública y Ética periodística”, pag. 80/81, Ed. Intercontinental, Asunción, Paraguay, marzo de 2004.

concretar en planes y programas de estudio específicos obligatorios para los distintos niveles de educación, (preescolar, primaria, secundaria, superior y universitaria) y talleres, seminarios, cursos y toda otra forma de enseñanza y aprendizaje que fuere pertinente para los aprestamientos necesarios para los otros sectores a capacitar<sup>46</sup>.

### **Reflexiones finales:**

Con lo desarrollado, no se ha pretendido agotar la problemática y las múltiples facetas que pueden enriquecer el tema y la normativa que, en su consecuencia, se dicte para asegurar el debido acceso a la información pública. Más ayuda a tener perspectivas de análisis para tratar de encontrar mecanismos que, en sumatoria, ayuden a transparentar lo público al servicio del bien común. En ello se habrá ganado en dignidad al pueblo y en calidad de democracia y república, lo que no es una obligación de todos perfeccionar y consolidar.

***Miguel Julio Rodríguez Villafañe***  
[miguelrodriguezvilla@arnet.com.ar](mailto:miguelrodriguezvilla@arnet.com.ar)

---

<sup>46</sup> Los Principios de Lima, documento producto del Seminario Internacional "Información para la Democracia" realizado en Lima, Perú, el 14 y 16 de noviembre de 2001, citado, en su principio 4º determina que "El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y a prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores".