



alianzaregional
Por la Libre Expresión e Información

**Informe Regional del Estado de Situación
de Acceso a la Información Pública**

143° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
(Washington, 24 de octubre de 2011)

Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública

—Buenos Aires, 19 de septiembre 2011

I. PRESENTACIÓN

**143° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
(Washington, 24 de octubre de 2011)**

La Alianza Regional es una red regional constituida por organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica, Estados Unidos y República Dominicana dedicadas a defender y promover la libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región. Es un punto de encuentro para analizar e intercambiar experiencias entre organizaciones, a fin de proponer acciones de intervención multiplicadoras que sirvan para investigar, capacitar y promover la libertad de la expresión y el acceso a la información en la región. También está entre nuestros objetivos generar una interrelación entre la sociedad civil, los organismos multilaterales y los gobiernos latinoamericanos.

Este informe elaborado por la *Alianza Regional por la Libre Expresión e Información* para la 143^o Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presenta el resultado del esfuerzo conjunto y coordinado de los miembros con el objetivo de mostrar el estado actual del acceso a la información pública en la región y los nuevos desafíos que enfrenta.

Acciones concretas como las del Grupo Oaxaca de México, llevaron a la consolidación del derecho de acceso a la información pública, primero en México y luego en toda la región. Sin embargo, el reconocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes Vs. Chile* (2006) con la condena a este país en manos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fortaleció el reconocimiento de este derecho como fundamental y autónomo.

Los avances y retrocesos en Latinoamérica de la última década nos permiten valorar el acceso a la información como una herramienta democrática para conocer la actividad del Estado. Sin embargo, hemos identificado situaciones de estancamiento que perjudican la calidad democrática y nos obliga a profundizar el análisis para mantener el equilibrio en el ejercicio pleno de otros derechos. El cambio cultural que amerita el derecho del acceso a la información, plantea la necesidad de un marco regulatorio adecuado a los estándares alcanzados por el Sistema Interamericano. Actualmente, el derecho de Acceso a la Información Pública se encuentra regulado por leyes nacionales en 11 países de América Latina¹ – y por más de 80 en todo el mundo²

En lo sustancial, el presente informe comporta un diagnóstico para la elaboración de una agenda posterior al caso *Claude Reyes Vs. Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es una percepción generalizada que el reconocimiento del Derecho al Acceso a la Información Pública se encuentra, con excepciones, consolidado en la región, ya sea desde el sistema interamericano de derechos humanos, como por parte de los distintos Estados. Esto sin perjuicio, de que los procesos de aprobación de leyes con alcance nacional y que respeten los estándares

¹ Chile, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y El Salvador. Dichas leyes se pueden encontrar en: http://alianzaregional.net/site/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=19

² Para un listado completo, ver: http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%2020%202010.pdf/at_download/file

La Alianza Regional es una red regional constituida por organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica, Estados Unidos y República Dominicana dedicadas a defender y promover la libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región. Es un punto de encuentro para analizar e intercambiar experiencias entre organizaciones, a fin de proponer acciones de intervención multiplicadoras que sirvan para investigar, capacitar y promover la libertad de la expresión y el acceso a la información en la región. También está entre nuestros objetivos generar una interrelación entre la sociedad civil, los organismos multilaterales y los gobiernos latinoamericanos.

Este informe elaborado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información para la 143o Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presenta el resultado del esfuerzo conjunto y coordinado de los miembros con el objetivo de mostrar el estado actual del acceso a la información pública en la región y los nuevos desafíos que enfrenta.

Acciones concretas como las del Grupo Oaxaca de México, llevaron a la consolidación del derecho de acceso a la información pública, primero en México y luego en toda la región. Sin embargo, el reconocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes Vs. Chile (2006) con la condena a este país en manos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fortaleció el reconocimiento de este derecho como fundamental y autónomo.

Los avances y retrocesos en Latinoamérica de la última década nos permiten valorar el acceso a la información como una herramienta democrática para conocer la actividad del Estado. Sin embargo, hemos identificado situaciones de estancamiento que perjudican la calidad democrática y nos obliga a profundizar el análisis para mantener el equilibrio en el ejercicio pleno de otros derechos. El cambio cultural que amerita el derecho del acceso a la información, plantea la necesidad de un marco regulatorio adecuado a los estándares alcanzados por el Sistema Interamericano. Actualmente, el derecho de Acceso a la Información Pública se encuentra regulado por leyes nacionales en 11 países de América Latina¹ – y por más de 80 en todo el mundo²

En lo sustancial, el presente informe comporta un diagnóstico para la elaboración de una agenda posterior al caso Claude Reyes Vs. Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es una percepción generalizada que el reconocimiento del Derecho al Acceso a la Información Pública se encuentra, con excepciones, consolidado en la región, ya sea desde el sistema interamericano de derechos humanos, como por parte de los distintos Estados. Esto sin perjuicio, de que los procesos de aprobación de leyes con alcance nacional y que respeten los estándares

¹ Chile, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y El Salvador. Dichas leyes se pueden encontrar en: <http://alianzaregional.net/site/index.php?>

option=com_content&task=view&id=26&Itemid=19 2 Para un listado completo, ver: <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%2020%202010.pdf>/at_download/file

2

más exigentes en materia de acceso a la información pública, se encuentran en distintos estadios según cada Estado.

Este informe regional provee de datos precisos en base a la experiencia y conocimiento en el ejercicio de la promoción, implementación y defensa del acceso a la información pública por parte de los miembros de la Alianza Regional.

El acceso a la información puede convertirse en una herramienta transformadora y de acceso a otros derechos fundamentales, como por ejemplo los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, merece que atendamos el fortalecimiento de las buenas prácticas gubernamentales.

El objetivo de este trabajo es no abandonar los procesos locales de promoción e implementación, así como también sensibilizar sobre la necesidad que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluya en su agenda de misiones especiales en países el tema del derecho de la información, así como también, en los informes anuales de países se puedan incorporar los indicadores de acceso a la información.

El informe regional presenta una visión novedosa sobre el Acceso a la Información en la región. En efecto, el tema central no es tanto lo normativo, sino lo cultural. Políticas pro-activas y obstáculos que enfrenta el ciudadano. Así como también el cumplimiento de las resoluciones judiciales sobre solicitudes de información. El análisis de estos procesos permite tener una referencia clara para elaborar una nueva agenda de la implementación del acceso a la información en la región. Elaboramos una metodología para colectar información de los países según la información provistas por las organizaciones miembros³. El diseño del sistema de recolección tuvo objetivos de carácter cualitativo e intenta determinar el estado de la cuestión dando una descripción de los elementos básicos de percepciones sobre los avances y obstáculos que se encuentran en la región.

En esta audiencia debemos revalidar que el Derecho del acceso a la información tiene su raíz en la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos). Las implicaciones del derecho al acceso a la información se han extendido a la transparencia de la gestión pública a nivel mundial. En efecto, la obligación de los estados quedó establecida también, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 10 y 13), que llama a los Estados a adoptar procedimientos y reglamentaciones que permitan que todos los organismos públicos brinden información de sus actividades. Así como también, en los informes del *Protocolo de San Salvador* identifica las medidas de progresividad en el alcance a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

³ Informes anual de acceso a la información elaborados por la Alianza Regional
Saber Más I: http://www.scribd.com/fullscreen/69661431?access_key=key-16vw8ohu7z4l4t06b2dx
Saber Mas II: http://www.scribd.com/fullscreen/69661457?access_key=key-1ki3mxcn3rpkf5bmc4lb
Saber Más III: http://www.scribd.com/fullscreen/66655681?access_key=key-6ncmbpzf1f0ykmprua

más exigentes en materia de acceso a la información pública, se encuentran en distintos estadios según cada Estado.

Este informe regional provee de datos precisos en base a la experiencia y conocimiento en el ejercicio de la promoción, implementación y defensa del acceso a la información pública por parte de los miembros de la Alianza Regional.

El acceso a la información puede convertirse en una herramienta transformadora y de acceso a otros derechos fundamentales, como por ejemplo los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, merece que atendamos el fortalecimiento de las buenas prácticas gubernamentales.

El objetivo de este trabajo es no abandonar los procesos locales de promoción e implementación, así como también sensibilizar sobre la necesidad que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluya en su agenda de misiones especiales en países el tema del derecho de la información, así como también, en los informes anuales de países se puedan incorporar los indicadores de acceso a la información.

El informe regional presenta una visión novedosa sobre el Acceso a la Información en la región. En efecto, el tema central no es tanto lo normativo, sino lo cultural. Políticas pro-activas y obstáculos que enfrenta el ciudadano. Así como también el cumplimiento de las resoluciones judiciales sobre solicitudes de información. El análisis de estos procesos permite tener una referencia clara para elaborar una nueva agenda de la implementación del acceso a la información en la región. Elaboramos una metodología para coleccionar información de los países según la información provistas por las organizaciones miembros³. El diseño del sistema de recolección tuvo objetivos de carácter cualitativo e intenta determinar el estado de la cuestión dando una descripción de los elementos básicos de percepciones sobre los avances y obstáculos que se encuentran en la región.

En esta audiencia debemos revalidar que el Derecho del acceso a la información tiene su raíz en la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos). Las implicaciones del derecho al acceso a la información se han extendido a la transparencia de la gestión pública a nivel mundial. En efecto, la obligación de los estados quedó establecida también, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 10 y 13), que llama a los Estados a adoptar procedimientos y reglamentaciones que permitan que todos los organismos públicos brinden información de sus actividades. Así como también, en los informes del Protocolo de San Salvador identifica las medidas de progresividad en el alcance a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Informes anual de acceso a la información elaborados por la Alianza Regional Saber Más I: http://www.scribd.com/fullscreen/69661431?access_key=key-16vw8ohu7z4l4t06b2dx Saber Mas II: http://www.scribd.com/fullscreen/69661457?access_key=key-1ki3mxcn3rpkf5bmc4ib Saber Más III: http://www.scribd.com/fullscreen/66655681?access_key=key-6ncmbpzfl50ykmpruia

3

Este informe contiene tres partes. Una provee los datos sobre la promoción del derecho del acceso a la información en países que no cuentan con un normativa legal (PARTE I). La otra (PARTE II) realiza consideraciones analíticas sobre el estado de este derecho en los procesos de implementación. Y por último (PARTE III) expresa los desafíos que se tienen por delante en procesos más avanzados.

Secretaría Ejecutiva
Alianza Regional por la Libre Expresión e Información

Las organizaciones de la Alianza Regional son:

1. Acción Ciudadana (AC), Guatemala
2. Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), El Salvador
3. Asociación Nacional de la Prensa (ANP), Bolivia
4. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina
5. Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAInfo), Uruguay
6. Comité por la Libre Expresión (C-Libre), Honduras
7. Consejo Nacional de Periodismo (CNP), Panamá
8. Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), Honduras
9. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Estados Unidos
10. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Colombia
11. Fundación Pro Acceso, Chile
12. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador
13. Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH), Nicaragua
14. Fundamedios, Ecuador
15. Fundar- Centro de Análisis e Investigación, México
16. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Paraguay

Este informe contiene tres partes. Una provee los datos sobre la promoción del derecho del acceso a la información en países que no cuentan con un normativa legal (PARTE I). La otra (PARTE II) realiza consideraciones analíticas sobre el estado de este derecho en los procesos de implementación. Y por último (PARTE III) expresa los desafíos que se tienen por delante en procesos más avanzados.

Secretaría Ejecutiva Alianza Regional por la Libre

Expresión e Información

Las organizaciones de la Alianza Regional son:

1. Acción Ciudadana (AC), Guatemala
2. Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), El Salvador
3. Asociación Nacional de la Prensa (ANP), Bolivia
4. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina
5. Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAInfo), Uruguay
6. Comité por la Libre Expresión (C-Libre), Honduras
7. Consejo Nacional de Periodismo (CNP), Panamá
8. Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), Honduras
9. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Estados Unidos
10. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Colombia
11. Fundación Pro Acceso, Chile
12. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador
13. Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH), Nicaragua
14. Fundamedios, Ecuador
15. Fundar- Centro de Análisis e Investigación, México
16. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Paraguay

-
17. Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), Costa Rica
 18. Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), Perú
 19. Participación Ciudadana (PC), República Dominicana
 20. Transparencia por Colombia, Colombia
 21. Transparencia Venezuela, Venezuela
 22. Trust for the Americas (OEA), Estados Unidos

23. Artículo 19, Brasil (organización observadora)

TEMAS

PARTE I

17. Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), Costa Rica
18. Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), Perú
19. Participación Ciudadana (PC), República Dominicana
20. Transparencia por Colombia, Colombia
21. Transparencia Venezuela, Venezuela
22. Trust for the Americas (OEA), Estados Unidos
23. Artículo 19, Brasil (organización observadora)

TEMAS

PARTE I

5

-
- I. Estado normativo
 - II. Situación cultural
 - III. Ausencia de mecanismos para acceder a la información pública
 - (I) Procedimientos
 - (II) Organismos de aplicación
 - (III) Falta de políticas públicas de transparencia activa
 - IV. Recursos judiciales
 - V. Promoción de las leyes

PARTE II

- VI. Implementación del Acceso a la Información pública
 - (I) Impedimentos en las solicitudes de acceso a la información
 - (II) Evolución de la transparencia activa
 - (III) Órganos de implementación de la ley
 - (IV) Capacitación
 - (V) Participación
 - (VI) Archivos

PARTE III

- VII. Oportunidades y Desafíos
 - (I) Aspectos problemáticos
 - (II) Desafíos para el desarrollo del acceso a la información
 - (III) Obligación de generar información de interés público
 - (IV) Situación institucional de los órganos garantes
 - (V) Protección de datos personales
 - (VI) Conclusiones

I. Estado normativo

II. Situación cultural

III. Ausencia de mecanismos para acceder a la información pública

(I) Procedimientos

(II) Organismos de aplicación

(III) Falta de políticas públicas de transparencia activa

IV. Recursos judiciales

V. Promoción de las leyes

PARTE II

VI. Implementación del Acceso a la Información pública

(I) Impedimentos en las solicitudes de acceso a la información

(II) Evolución de la transparencia activa

(III) Órganos de implementación de la ley

(IV) Capacitación

(V) Participación

(VI) Archivos

PARTE III

VII. Oportunidades y Desafíos

(I) Aspectos problemáticos

(II) Desafíos para el desarrollo del acceso a la información

(III) Obligación de generar información de interés público

(IV) Situación institucional de los órganos garantes

(V) Protección de datos personales

(VI) Conclusiones

PARTE I
PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. ESTADO NORMATIVO

Muchos países de la región no cuentan con leyes de acceso a la información. Esta situación genera inconvenientes de todo tipo. En la mayoría de los casos, la falta de una ley es un símbolo de la falta de compromiso de los Estados con la transparencia, lo que indica que aún subsiste una cultura del secreto que impregna todas las estructuras estatales.

PARTE I PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. ESTADO NORMATIVO

Muchos países de la región no cuentan con leyes de acceso a la información. Esta situación genera inconvenientes de todo tipo. En la mayoría de los casos, la falta de una ley es un símbolo de la falta de compromiso de los Estados con la transparencia, lo que indica que aún subsiste una cultura del secreto que impregna todas las estructuras estatales.

Si bien en algunos Estados se ha avanzado con políticas de transparencia por medio de decretos u órdenes presidenciales específicas que se aplican sólo al poder ejecutivo, estos esfuerzos muestran serias limitaciones. Ellos demostraron no ser suficientes para desarticular las estructuras estatales sobre las cuales se sostiene la cultura del secreto que denunciamos. El fracaso de esos intentos da cuenta de la imperiosa necesidad de que los países de las Américas que aún no cuentan con una ley de acceso a la información se den una lo antes posible.

En Argentina, por ejemplo, el decreto 1172 de 2003 representó, en su momento, un avance significativo con relación a la situación anterior. Sin embargo, con el correr de los años ha mostrado serias limitaciones para promover una verdadera cultura de la transparencia. Bastó con un cambio en la persona a cargo del órgano que debía aplicar el sistema para que se dejen de producir avances significativos en materia de acceso a la información. Incluso es posible detectar algunos retrocesos.

En Bolivia, además de diversas normas constitucionales, existen dos decretos supremos, el 28.168, del 17 de mayo de 2005 y el 214, del 22 de julio de 2009, que se complementan para definir el ámbito de los sujetos obligados por el derecho de Acceso a la Información Pública reconocido en la Constitución. Si bien constituyen un paso positivo, los decretos no tienen mucha vigencia en la práctica y muchos funcionarios los desconocen.

En Colombia, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental consagrado en la Constitución. Este se encuentra en los artículos 20 y 74 de la misma, en los que se garantiza el derecho a informar y ser informado y el de acceder a los documentos públicos, respectivamente. Este carácter de fundamental permite que para defender el derecho se pueda utilizar la *acción de tutela*, la cual tiene trámite preferente y es procedente en los casos que no sean de aplicación otro medio de defensa, como se explicará más adelante. Para garantizar el acceso a la información en Colombia, una persona puede ejercer el derecho de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y regulado en la Ley 57 de 1985 y el Código Contencioso Administrativo.

En Costa Rica, el mecanismo jurídico que se puede utilizar por cualquier persona que pretenda acceder a información pública es el recurso de Amparo previsto por la Ley de Jurisdicción Constitucional, por violación de los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. Este —lógicamente— dista mucho de ser un mecanismo ágil para que los ciudadanos puedan acceder a la información que requieren.

Tampoco existe ley de acceso a la información en Brasil, aunque hay normativa específica para el acceso a la información ambiental y varios dispositivos de acceso en otras leyes, como la ley Maria da Penha (sobre violencia contra las mujeres) y el Estatuto de la Ciudad (ley sobre vivienda y urbanismo). Muchas de estas normas enfatizan obligaciones de divulgación pro activa de informaciones, pero no regulan la forma, plazos y responsabilidades relacionadas al procesamiento de pedidos de acceso a la información realizados por ciudadanos con base en la Constitución.

En Paraguay, el derecho se funda en normas como los artículos 28 (derecho a informarse), 40 (derecho a peticionar a las autoridades) y 45 (operatividad de los derechos y garantías constitucionales) de la Constitución. Además, sobre la base del Art. 137 (primacía de la Constitución y categoría supralegal de los tratados

Si bien en algunos Estados se ha avanzado con políticas de transparencia por medio de decretos u órdenes presidenciales específicas que se aplican sólo al poder ejecutivo, estos esfuerzos muestran serias limitaciones. Ellos demostraron no ser suficientes para desarticular las estructuras estatales sobre las cuales se sostiene la cultura del secreto que denunciarnos. El fracaso de esos intentos da cuenta de la imperiosa necesidad de que los países de las Américas que aún no cuentan con una ley de acceso a la información se den una lo antes posible.

En Argentina, por ejemplo, el decreto 1172 de 2003 representó, en su momento, un avance significativo con relación a la situación anterior. Sin embargo, con el correr de los años ha mostrado serias limitaciones para promover una verdadera cultura de la transparencia. Bastó con un cambio en la persona a cargo del órgano que debía aplicar el sistema para que se dejen de producir avances significativos en materia de acceso a la información. Incluso es posible detectar algunos retrocesos.

En Bolivia, además de diversas normas constitucionales, existen dos decretos supremos, el 28.168, del 17 de mayo de 2005 y el 214, del 22 de julio de 2009, que se complementan para definir el ámbito de los sujetos obligados por el derecho de Acceso a la Información Pública reconocido en la Constitución. Si bien constituyen un paso positivo, los decretos no tienen mucha vigencia en la práctica y muchos funcionarios los desconocen.

En Colombia, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental consagrado en la Constitución. Este se encuentra en los artículos 20 y 74 de la misma, en los que se garantiza el derecho a informar y ser informado y el de acceder a los documentos públicos, respectivamente. Este carácter de fundamental permite que para defender el derecho se pueda utilizar la acción de tutela, la cual tiene trámite preferente y es procedente en los casos que no sean de aplicación otro medio de defensa, como se explicará más adelante. Para garantizar el acceso a la información en Colombia, una persona puede ejercer el derecho de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y regulado en la Ley 57 de 1985 y el Código Contencioso Administrativo.

En Costa Rica, el mecanismo jurídico que se puede utilizar por cualquier persona que pretenda acceder a información pública es el recurso de Amparo previsto por la Ley de Jurisdicción Constitucional, por violación de los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. Este —lógicamente— dista mucho de ser un mecanismo ágil para que los ciudadanos puedan acceder a la información que requieren.

Tampoco existe ley de acceso a la información en Brasil, aunque hay normativa específica para el acceso a la información ambiental y varios dispositivos de acceso en otras leyes, como la ley Maria da Penha (sobre violencia contra las mujeres) y el Estatuto de la Ciudad (ley sobre vivienda y urbanismo). Muchas de estas normas enfatizan obligaciones de divulgación pro

activa de informaciones, pero no regulan la forma, plazos y responsabilidades relacionadas al procesamiento de pedidos de acceso a la información realizados por ciudadanos con base en la Constitución.

En Paraguay, el derecho se funda en normas como los artículos 28 (derecho a informarse), 40 (derecho a peticionar a las autoridades) y 45 (operatividad de los derechos y garantías constitucionales) de la Constitución. Además, sobre la base del Art. 137 (primacía de la Constitución y categoría suprallegal de los tratados

internacionales), pueden invocarse diversos tratados internacionales de derechos humanos.

Venezuela no cuenta con una ley específica de orden nacional. Contiene la garantía constitucional del derecho en los artículos 28, 51 y 143 de la Constitución⁴. En el año 2010, se aprobaron dos leyes que limitan en derechos de acceso a la información. Se creó por ley, el Centro de Estudio Situacional de la Nación, organismo que se encarga de la revisión de información pública y clasifica la información que es reservada. Los criterios aplicados en este organismo son arbitrarios, no definidos con claridad en la norma. Por otro lado, se aprobó la *Normativa para la Clasificación y Tratamiento de la Información en la Administración Pública*⁵ que ordena clasificar las informaciones que reposen en instituciones públicas según su uso como: "uso público", "uso interno", "confidencial" y "extremadamente confidencial".

Como puede observarse, en los países mencionados no existen leyes de acceso a la información que establezcan mecanismos claros y previsibles para acceder a la información pública en manos del Estado. Algunos de ellos —como Argentina y Bolivia— cuentan con decretos presidenciales que, en la práctica, han mostrado serias limitaciones para implementar adecuadamente el derecho de acceso a la información. En otros, el derecho mencionado se basa sólo en disposiciones de orden constitucional, lo que habilita acciones judiciales cuando el Estado niega o no contesta un pedido de información.

II. SITUACIÓN CULTURAL

Todas las organizaciones que participaron de este informe, sin excepción, identificaron como principal causa de la falta de transparencia y obstáculos para el acceso a la información a la cultura del secreto que impregna a las estructuras estatales. Estamos, tal vez, ante una situación compleja, difícil de erradicar como consecuencia de los largos años de dictaduras y gobiernos autoritarios que experimentaron casi todos los Estados de la región.

Visto este hecho desde la perspectiva de los procesos de transición a la democracia, es fácil comprender por qué el Estado, casi involuntariamente, repite y perpetúa prácticas incompatibles con gobiernos democráticos. En Colombia, por ejemplo, hemos detectado que las autoridades sienten que están siendo "atacadas" al recibir pedidos de acceso a la información pública. En Bolivia, Colombia y Costa Rica hemos registrado problemas de falta de preparación adecuada y capacitación de los funcionarios públicos encargados de promover este derecho.

En Brasil, por su parte, y como consecuencia de la falta de regulación, se detectó que los pedidos de acceso a la información realizados con base en principios constitucionales suelen ser tomados en serio sólo si son acompañados de patrocinio legal, lo que afecta especialmente a los ciudadanos desventajados que no tienen fácil acceso a los servicios profesionales de un abogado.

⁴ <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.578, del 21 de diciembre de 2010

internacionales), pueden invocarse diversos tratados internacionales de derechos humanos.

Venezuela no cuenta con una ley específica de orden nacional. Contiene la garantía constitucional del derecho en los artículos 28, 51 y 143 de la Constitución⁴. En el año 2010, se aprobaron dos leyes que limitan en derechos de acceso a la información. Se creó por ley, el Centro de Estudio Situacional de la Nación, organismo que se encarga de la revisión de información pública y clasifica la información que es reservada. Los criterios aplicados en este organismo son arbitrarios, no definidos con claridad en la norma. Por otro lado, se aprobó la Normativa para la Clasificación y Tratamiento de la Información en la Administración Pública⁵ que ordena clasificar las informaciones que reposen en instituciones públicas según su uso como: "uso público", "uso interno", "confidencial" y "extremadamente confidencial".

Como puede observarse, en los países mencionados no existen leyes de acceso a la información que establezcan mecanismos claros y previsibles para acceder a la información pública en manos del Estado. Algunos de ellos –como Argentina y Bolivia— cuentan con decretos presidenciales que, en la práctica, han mostrado serias limitaciones para implementar adecuadamente el derecho de acceso a la información. En otros, el derecho mencionado se basa sólo en disposiciones de orden constitucional, lo que habilita acciones judiciales cuando el Estado niega o no contesta un pedido de información.

II. SITUACIÓN CULTURAL

Todas las organizaciones que participaron de este informe, sin excepción, identificaron como principal causa de la falta de transparencia y obstáculos para el acceso a la información a la cultura del secreto que impregna a las estructuras estatales. Estamos, tal vez, ante una situación compleja, difícil de erradicar como consecuencia de los largos años de dictaduras y gobiernos autoritarios que experimentaron casi todos los Estados de la región.

Visto este hecho desde la perspectiva de los procesos de transición a la democracia, es fácil comprender por qué el Estado, casi involuntariamente, repite y perpetúa prácticas incompatibles con gobiernos democráticos. En Colombia, por ejemplo, hemos detectado que las autoridades sienten que están siendo –atacadas⁶ al recibir pedidos de acceso a la información pública. En Bolivia, Colombia y Costa Rica hemos registrado problemas de falta de preparación adecuada y capacitación de los funcionarios públicos encargados de promover este derecho.

En Brasil, por su parte, y como consecuencia de la falta de regulación, se detectó que los pedidos de acceso a la información realizados con base en principios constitucionales suelen ser tomados en serio sólo si son acompañados de patrocinio legal, lo que afecta especialmente a los ciudadanos desventajados que no tienen fácil acceso a los servicios profesionales de un abogado.

<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> 5 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 39.578, del 21 de diciembre de 2010

Si bien la causa del problema es cultural, ello no significa que el Estado no tenga nada que hacer al respecto. Por el contrario, es deber del Estado —como lo ha señalado la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión— remover los obstáculos que impiden la plena vigencia de los derechos humanos. En este caso, ello significa promover políticas públicas que tiendan a desarticular los patrones de conducta y las prácticas que expresan esta cultura del secreto.

La Corte Interamericana detectó en numerosos casos que algunos problemas de violaciones de derechos tienen una raíz cultural. Ejemplo de ello es el caso *Campo Algodonero*, en donde el tribunal consideró que los feminicidios registrados en Ciudad Juárez tenían una raíz cultural profunda que afectaba la forma en que el Estado reaccionaba ante esos crímenes. Allí, el tribunal ordenó remedios destinados a modificar la base cultural del problema.

Ello nos habla de que el derecho tiene algo que decir respecto de problemas culturales que se traducen en violaciones de derechos. En el caso del acceso a la información, esa cultura —heredada de prácticas pasadas de gobiernos autoritarios— debe ser combatida con base en acciones positivas del Estado destinadas a, por ejemplo, promover la capacitación de los funcionarios y establecer dependencias específicas encargadas de recibir, tramitar y contestar pedidos de acceso a la información. Asimismo, es imprescindible que se cree un órgano independiente encargado de promover las políticas de transparencia dentro del Estado, que actúe como actor de peso capaz de imponer criterios obligatorios para todas las dependencias estatales.

III. AUSENCIA DE MECANISMOS PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

(I) PROCEDIMIENTOS

El establecimiento de procedimientos claros y precisos para poder acceder a la información en manos del Estado es un requisito esencial para la plena vigencia de este derecho. Cuando no existe ningún tipo de regulación, esos procesos en general no existen o se reducen a los mecanismos ordinarios de petición a las autoridades. Estos, en general, no suelen ser rápidos ni están diseñados de un modo que permita satisfacer el derecho fundamental al acceso a la información. Cuando esto ocurre, la única vía que queda en pie es la judicial, que dista de ser un mecanismo efectivo y veloz para acceder a la información pública. Volveremos sobre el punto más adelante.

Algunos países que no tienen ley de acceso a la información cuentan con decretos presidenciales que se aplican sólo al ámbito del poder ejecutivo. Es lo que sucede, por ejemplo, en Argentina o Bolivia. Esas normas crean procedimientos específicos para acceder a la información, pero en los dos países mencionados estos regímenes *infra* legales han encontrado límites en las prácticas concretas de los funcionarios públicos que no se sienten especialmente obligados a respetarlos.

Por ejemplo, en Bolivia se ha detectado que la capacitación de los funcionarios es escasa, y que la poca que existe no funciona por la alta rotación de personal en la administración pública. El mismo problema de falta de capacitación se ha detectado en Colombia. En la Argentina, por su parte, si bien los procedimientos suelen respetarse no existen criterios claros y uniformes para la entrega de la información.

Si bien la causa del problema es cultural, ello no significa que el Estado no tenga nada que hacer al respecto. Por el contrario, es deber del Estado –como lo ha señalado la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión— remover los obstáculos que impiden la plena vigencia de los derechos humanos. En este caso, ello significa promover políticas públicas que tiendan a desarticular los patrones de conducta y las prácticas que expresan esta cultura del secreto.

La Corte Interamericana detectó en numerosos casos que algunos problemas de violaciones de derechos tienen una raíz cultural. Ejemplo de ello es el caso Campo Algodonero, en donde el tribunal consideró que los feminicidios registrados en Ciudad Juárez tenían una raíz cultural profunda que afectaba la forma en que el Estado reaccionaba ante esos crímenes. Allí, el tribunal ordenó remedios destinados a modificar la base cultural del problema.

Ello nos habla de que el derecho tiene algo que decir respecto de problemas culturales que se traducen en violaciones de derechos. En el caso del acceso a la información, esa cultura –heredada de prácticas pasadas de gobiernos autoritarios— debe ser combatida con base en acciones positivas del Estado destinadas a, por ejemplo, promover la capacitación de los funcionarios y establecer dependencias específicas encargadas de recibir, tramitar y contestar pedidos de acceso a la información. Asimismo, es imprescindible que se cree un órgano independiente encargado de promover las políticas de transparencia dentro del Estado, que actúe como actor de peso capaz de imponer criterios obligatorios para todas las dependencias estatales.

III. AUSENCIA DE MECANISMOS PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

(I) PROCEDIMIENTOS

El establecimiento de procedimientos claros y precisos para poder acceder a la información en manos del Estado es un requisito esencial para la plena vigencia de este derecho. Cuando no existe ningún tipo de regulación, esos procesos en general no existen o se reducen a los mecanismos ordinarios de petición a las autoridades. Estos, en general, no suelen ser rápidos ni están diseñados de un modo que permita satisfacer el derecho fundamental al acceso a la información. Cuando esto ocurre, la única vía que queda en pie es la judicial, que dista de ser un mecanismo efectivo y veloz para acceder a la información pública. Volveremos sobre el punto más adelante.

Algunos países que no tienen ley de acceso a la información cuentan con decretos presidenciales que se aplican sólo al ámbito del poder ejecutivo. Es lo que sucede, por ejemplo, en Argentina o Bolivia. Esas normas crean procedimientos específicos para acceder a la información, pero en los dos países mencionados estos regímenes infra legales han encontrado límites en las prácticas concreta de los funcionarios públicos que no se sienten especialmente obligados a respetarlos.

Por ejemplo, en Bolivia se ha detectado que la capacitación de los funcionarios es escasa, y que la poca que existe no funciona por la alta rotación de personal en la administración pública. El mismo problema de falta de capacitación se ha detectado en Colombia. En la Argentina, por su parte, si bien los procedimientos suelen respetarse no existen criterios claros y uniformes para la entrega de la información.