

CONSEJO PERMANENTE DE LA  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

OEA/Ser.G  
CP/CAJP-2599/08  
21 de abril 2008  
Original: español

## RECOMENDACIONES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

(AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07): Puntos resolutivos 8 a. y 13 a.)

Documento conjunto: Preparado por el Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), Comité Jurídico Interamericano y la Fundación para las Américas, con la representación de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y con la participación de El Centro Carter y otras organizaciones de la sociedad civil.

Trabajo organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General

## Recomendaciones sobre Acceso a la Información

AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07)

-- Índice --

<b>I. Introducción:</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Antecedentes Procesales:</b> .....	<b>2</b>
<b>III. Acceso a la Información – Derecho Humano:</b> .....	<b>3</b>
A. Jurisprudencia Interamericana: .....	3
B. Legitimación Activa y Pasiva: .....	4
C. Obligaciones del Estado: .....	5
D. Excepciones Permitidas: .....	5
<b>IV. Acceso a la Información – Derecho Democrático y Gobernabilidad:</b> .....	<b>6</b>
A. Participación Ciudadana: .....	6
B. Gobernabilidad – Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la Corrupción: .....	7
C. Gobernabilidad – Legitimidad y Confianza en el Gobierno: .....	8
D. Gobernabilidad – Eficiencia en la Administración Pública: .....	8
<b>V. Recomendaciones de Políticas:</b> .....	<b>9</b>
A. Recomendaciones para los Estados Miembros de la OEA: .....	9
B. Recomendaciones para la Organización de los Estados Americanos: .....	10
<b>VI. Recomendaciones Legislativas:</b> .....	<b>11</b>
A. Recomendaciones – Principios Fundamentales: .....	12
B. Recomendaciones – Presunción de Publicidad: .....	12
C. Recomendaciones – Formulación de la Solicitud: .....	13
D. Recomendaciones – Contestación de la Solicitud:.....	13
E. Recomendaciones – Excepciones:.....	14
F. Recomendaciones – Proceso de Supervisión y Apelación: .....	15
<b>VII. Conclusión:</b> .....	<b>15</b>
<b>ANEXO I: Lista de Fuentes</b> .....	<b>17</b>
<b>ANEXO II: Declaración de Atlanta</b> .....	<b>22</b>

## **Recomendaciones sobre Acceso a la Información**

AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07)

Abril 24, 2008

[Documento Conjunto: Preparado por el Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), Comité Jurídico Interamericano y la Fundación para las Américas, con la representación de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y con la participación de El Centro Carter y otras organizaciones de la sociedad civil. Organizado por el Departamento de Derecho Internacional.]

### **I. Introducción:**

El presente Estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información, con antecedentes y recomendaciones detalladas, se presenta de conformidad con lo dispuesto por los puntos resolutiveos 8 a. y 13 a. de la resolución AG/RES. 2288 y en cumplimiento con las decisiones adoptadas por los Estados Miembros en las reuniones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente.

Después de un breve recuento de los antecedentes procesales del Estudio, este se divide en dos partes principales: una que contiene los antecedentes que establecen el acceso a la información como un derecho fundamental (secciones III y IV), la otra que contiene recomendaciones para que la Organización de Estados Americanos y sus Estados Miembros avancen en el efectivo cumplimiento de este derecho (secciones V y VI).

Con respecto a los antecedentes aplicables, la sección II sobre antecedentes procesales describe los mandatos de la Asamblea General y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos que dan lugar al presente Estudio. La sección III, a continuación, establece el acceso a la información como un derecho humano de acorde con los instrumentos internacionales y jurisprudencia aplicable. Finalmente, la sección IV establece el acceso a la información como un derecho democrático de fundamental importancia para la gobernabilidad de los Estados.

Con respecto a las recomendaciones, la sección V establece una serie de recomendaciones de política para los Estados y para la OEA con el objetivo de establecer los procesos, iniciativas, sistemas y legislaciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información. Asimismo, la sección VI establece una serie de recomendaciones legislativas para apoyar a los Estados, a la OEA, y otras organizaciones internacionales, en la creación de marcos normativos completos y efectivos en materia de acceso a la información. El estudio concluye con breves reflexiones sobre la importancia de implementar las recomendaciones del estudio y los posibles siguientes pasos en este proceso.

## **II. Antecedentes Procesales:**

La Asamblea General, mediante su resolución AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 5 de junio de 2007, en la ciudad de Panamá, Panamá, encomendó el presente estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información. Esta resolución contiene varios mandatos importantes sobre acceso a la información y protección de datos personales. Sin embargo, cabe resaltar que el presente Estudio corresponde exclusivamente a los mandatos emanados del punto resolutivo 8 a. y del punto resolutivo 13 a. de la citada resolución. Cabe Señalar también que un estudio sobre protección de datos personales abarca temas más allá del alcance del presente Estudio y se recomienda para una fase posterior.

A manera de referencia, el punto resolutivo 8 a. encomienda al Departamento de Derecho Internacional que elabore un estudio con recomendaciones sobre el tema del acceso a la información y la protección de datos personales, basándose en los aportes de los órganos del sistema interamericano y de la sociedad civil, así como los trabajos preparatorios realizados durante la sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Por otro lado, el punto resolutivo 13 a. recomienda al Consejo Permanente que a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (“CAJP”), prepare un documento de base sobre las mejores prácticas y el desarrollo de aproximaciones comunes o lineamientos para incrementar el acceso a la información – un mandato a completar tomando en cuenta el informe de la sesión especial de la CAJP y con la participación de los Estados Miembros, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), el Comité Jurídico Interamericano, el Departamento de Derecho Internacional, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, y los órganos, organismos y entidades de la Organización interesados y los representantes de la sociedad civil.

En la sesión de la CAJP celebrada el 20 de noviembre de 2007, los Estados Miembros expresaron su opinión de que había una superposición sustancial entre los puntos resolutivos 8 a. y 13 a. Como resultado de ello, decidieron que el trabajo técnico y de planificación completado antes de esa fecha merecía que se combinaran los dos mandatos en uno. En consecuencia, los Estados Miembros formaron un grupo de trabajo al respecto, compuesto por los participantes mencionados en el párrafo resolutivo 13 a. y designaron al Departamento de Derecho Internacional como el área técnica encargada de organizar estas labores. Además, el Presidente de la CAJP, Embajador Roberto Alvarez (Representante Permanente de la República Dominicana) designó al Ministro Eduardo Acevedo Díaz (Vicepresidente de la CAJP) para participar en el grupo de trabajo en representación de la CAJP. El mandato específico del grupo de trabajo consistió en elaborar un el presente Estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información y un Informe Complementario sobre Mejores Prácticas.

El presente estudio se acompaña de dos anexos y un el informe complementario mencionado. El anexo uno contiene una lista de fuentes que informan el presente estudio. El anexo dos contiene el texto de la Declaración de Atlanta para el Avance del Derecho de Acceso a la Información que informa las recomendaciones del presente estudio. El informe complementario se basa en el Cuestionario de CAJP sobre Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información que tiene como propósito dirimir de manera inicial algunas prácticas en materia de acceso a la información. Dicho cuestionario se presentó a los Estados Miembros y organizaciones de la Sociedad Civil en una reunión de la CAJP el día 20 de noviembre de 2007. El informe complementario recopila las contestaciones a este y se conforma de los siguientes elementos: 1) Cuestionario de la CAJP; 2) tabla de contestaciones de los Estados Miembros al cuestionario y sus textos correspondientes; 3)

introducción a las contestaciones de sociedad civil al cuestionario, tabla y textos correspondientes; 4) recomendaciones.

### **III. Acceso a la Información – Derecho Humano:**

El acceso a la información se ha establecido claramente como un derecho humano en los diversos instrumentos internacionales pertinentes y en la jurisprudencia del sistema interamericano. En primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19 establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo IV recoge el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, como un derecho inherente a todo ser humano. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13 protege, asimismo, el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Finalmente, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2001 hace eco de esta facultad de acceder a información pública y resalta nuevamente que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos.

#### **A. Jurisprudencia Interamericana:**

De acuerdo con la jurisprudencia del sistema interamericano, las disposiciones de sus instrumentos rectores, incluida la Declaración Americana, deben ser interpretadas y aplicadas en el contexto de la evolución en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos puede ser considerada representativa de una expresión autorizada de los principios fundamentales establecidos en la Declaración Americana. Por lo tanto, en la medida que corresponda, se interpretan y aplican las disposiciones pertinentes de la Declaración Americana a la luz de la evolución actual en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos. En especial, se puede tomar en cuenta la normativa y jurisprudencia relativa a la Convención Americana para entender el sentido y el alcance del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo IV de la Declaración Americana y con ello del derecho de acceso a la información.

Entre estos antecedentes, se debe tener en cuenta el caso *Claude Reyes y otros v. Chile*, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una sentencia histórica, interpretó que el artículo 13 de la Convención consagra el derecho humano de acceso a la información. En este sentido, la Corte estableció las siguientes directrices:

- Que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos de “buscar y a recibir informaciones,” protege el derecho de toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.
- Que el actuar del Estado se debe regir por los principios de publicidad y transparencia y el principio de máxima divulgación – este último que establece una presunción de que toda información es accesible, excepto cuando esté sujeta a un sistema restringido de excepciones.

- Que el silencio no puede ser una respuesta ante una solicitud de información.
- Que dicho derecho tiene como contrapartida obligaciones positivas por parte del Estado.
- Que el Estado debe suprimir tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.
- Que el Estado debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.
- Que el Estado debe garantizar el derecho a ser oído y otorgar un recurso rápido y sencillo para hacer efectivo este derecho.
- Que el Estado debe capacitar a los órganos, autoridades y agentes públicos en materia de acceso a información.

Con base en lo anterior y tomando en cuenta además los trabajos internacionales en materia de derecho de acceso a la información, se debe destacar como punto de partida que la información es de propiedad las personas, no del Estado, y que éste la mantiene en su poder solo en cuanto representante de los primeros. En este sentido, el Estado tiene, por ejemplo, el deber de recolectar, registrar y publicar de oficio la información de interés público que tiene en su poder. Además, debe entenderse que el concepto de información que se encuentre en poder del Estado es amplio y no sólo hace referencia a la documentación oficial.

Igualmente de la mano del concepto de acceso a la información como derecho humano se deben destacar los siguientes elementos que revisten fundamental importancia:

### **B. Legitimación Activa y Pasiva:**

La legitimación activa es la capacidad que confiere la ley a una persona para asumir la posición de actor o titular de un derecho. En el caso de acceso a la información, toda persona es titular de éste por tratarse de un derecho humano, independientemente, por ejemplo de su condición migratoria o cualquier otra distinción. Además, esta amplitud exige que no se le requiera a la persona solicitante acreditar un interés directo o una afectación personal para la obtención de la información requerida.

Por otra parte, la legitimación pasiva es la obligación del estado de entregar la información requerida. Esta debe ser amplia e implica que el deber de otorgar la información requerida debe abarcar todo tipo de órganos y autoridades públicas. Además, en este punto se debe tener en cuenta que para la verdadera existencia de un derecho de acceso a la información amplio también las empresas privadas, los organismos internacionales, las organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales que presten servicios públicos, utilicen fondos públicos o manejen información de interés público deben responder a las solicitudes de información y hacer de los principios de publicidad y transparencia materia corriente en su actuar.

### **C. Obligaciones del Estado:**

Como contrapartida natural al reconocimiento del acceso a la información como derecho, se encuentra la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento y ejercicio del mismo. Por tanto, son varias las obligaciones que el estado debe cumplir para garantizar que este derecho se pueda ejercer efectivamente.

Por un lado, el Estado tiene la obligación general de garantizar los derechos humanos, así como el deber de adecuar el derecho interno y el funcionamiento del Estado a la Convención, lo cual supone la obligación de organizar la estructura del aparato estatal de manera que se pueda asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Adicionalmente, el Estado debe recolectar toda información que sea esencial en el ejercicio de la administración y está obligado a suministrar la información solicitada o, de lo contrario, a otorgar una respuesta motivada, fundamentada y por escrito si procede la negativa a una solicitud. Asimismo, la información debe ser brindada al solicitante a través de un procedimiento claro y preciso que sea aplicable para todas las entidades públicas, y a través del cual se atiendan las solicitudes con prontitud, en un plazo razonable, y de forma no onerosa, permitiendo que el solicitante no sufrague más que los costos mínimos que pudieran ocasionar la reproducción y el envío de la información.

Finalmente, el Estado debe garantizar el derecho de las personas a ser oídas con las debidas garantías y a un recurso judicial sencillo y rápido para hacer efectivo este derecho. Si no existe un recurso judicial con estas características, el Estado debe crearlo para aquellos casos en que se haya rechazado la solicitud de acceso. El recurso deberá ser posible de interponer ante un órgano creado por ley con anterioridad, y que sea independiente y jerárquicamente superior a aquél que resolvió la negativa de la solicitud.

### **D. Excepciones Permitidas:**

En cuanto al régimen de excepciones permitidas, y en desarrollo del principio de máxima divulgación, gracias al desarrollo logrado en el caso *Claude Reyes* se puede afirmar categóricamente que las causales que justifiquen la negación de una solicitud de información, deben ser, mínimas e indispensables y deben cumplir con los siguientes requisitos: a) estar establecidas por la ley; b) estar claramente definidas, ser taxativas, y reducirse al mínimo posible; c) tener un fin legítimo, entendiendo por tal la protección de los derechos o reputación de terceros, la seguridad nacional y el orden o moral pública; y d) ser necesarias y proporcionales para una sociedad democrática. En suma, estas requieren que siempre debe elegirse la vía que restrinja de la menor manera el derecho y esta debe tener por objeto evitar un daño mayor al interés público comprometido en obtener la información.

De esta manera, los estrictos requisitos exigidos para que el Estado pueda acreditar una limitación legítima suponen un punto de inflexión para evitar la arbitrariedad que implica en la práctica que las decisiones de las razones por las cuales se niegue la información se encuentre en manos del Estado y de cada una de las autoridades a la que se recurra en procura de la misma. Asimismo, se debe destacar que la restricción debe ser temporal y/o condicionada a la desaparición de la causal que le dio origen y que las personas con el transcurso del tiempo puedan llegar a conocer la información cuya entrega estaba sujeta a una restricción. En el caso de que la información que se

requiere al Estado caiga dentro de una de las excepciones permitidas, se invierte la carga de la prueba y el solicitante puede acreditar ante las autoridades un interés más fuerte que el esgrimido en la excepción, para que el Estado le entregue la información requerida en el caso que de la colisión de derechos surja que se debe resolver a favor del solicitante.

A manera de conclusión, es importante resaltar que tanto los instrumentos internacionales como la jurisprudencia interamericana han establecido que el acceso a la información es un derecho humano y como tal, es obligación del estado garantizar su ejercicio, para lo cual deberá guiar sus actuaciones por los principios de publicidad y transparencia y de máxima divulgación, limitando el número de excepciones permitidas a las mínimas posibles, y garantizando, en todos los casos, el derecho de las personas a ser oídas y a que exista un recurso sencillo y rápido para hacer efectivo este derecho

#### **IV. Acceso a la Información – Derecho Democrático y Gobernabilidad:**

Además de ser un derecho humano, el acceso a la información es un derecho democrático necesario para la gobernabilidad efectiva del Estado. Esta visión del acceso a la información como un derecho político dentro del sistema democrático esta incluida en la Carta Democrática Interamericana (aprobada el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú), la cual tiene presente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En primer lugar, el artículo 4 de la Carta resalta la importancia de 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 para el ejercicio de la democracia.

La Carta señala además en su artículo 6 que la participación ciudadana y la transparencia en las actividades gubernamentales son principios fundamentales de la democracia, concibiendo a la democracia como “indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos en su carácter universal, indivisible e interdependiente.”

El derecho de acceso es un aspecto inherente a ambas disposiciones ya que en un sistema en donde las personas no cuentan con acceso a la información, estas no poseen la información necesaria para fundamentar debidamente sus decisiones políticas. En contraste, dentro de un sistema centrado en este derecho, las personas cuentan con la información necesaria para participar y ejercer efectivamente sus derechos políticos garantizados por toda democracia representativa.

En consecuencia, las decisiones informadas mediante el debido acceso a la información son requisito indispensable para el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las personas y son también, por ende, un requisito para el funcionamiento de la democracia y para el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad de un país. En tal sentido, el derecho de acceso a la información se constituye en un derecho primario, autónomo, de naturaleza instrumental, puesto que constituye una herramienta de construcción política, derivado del derecho de las personas de elegir a sus gobernantes, y el consecuente derecho a conocer cómo ejercen su mandato.

#### **A. Participación Ciudadana:**

El artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana además retoma la relevancia que le han dado los países del Hemisferio a la participación ciudadana como medio para la consolidación de la

democracia. Este artículo señala que la participación en las decisiones relativas a su propio desarrollo no es sólo un derecho sino también una responsabilidad del ciudadano. Así pues, para lograr una participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía es indispensable asegurar un amplio y efectivo acceso a la información, además de sistemas adecuados de educación, como también señala el mismo instrumento hemisférico.

En consecuencia, el acceso a la información es un requisito indispensable para alentar la participación ciudadana pues para que las personas puedan valorar la gestión de su gobierno deben contar con la mayor cantidad de información que les permita participar en el debate público, intercambiar ideas y opiniones y emitir juicios sobre el desempeño de sus gobiernos. Para esto, es necesario disponer de información amplia y suficiente que permita elaborar éstos juicios para que además puedan ser divulgados y contrastados con aquellos de otros ciudadanos.

En esas condiciones, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información son requisitos esenciales para que las personas formen y expresen sus opiniones libremente; de tal manera que, en la confrontación de esas opiniones con las de los demás, se configure un espacio pluralista para el ejercicio responsable de la participación democrática.

Sin embargo, para ser adecuadamente ejercido, el derecho de acceso a la información requiere de mecanismos que garanticen el cumplimiento de la obligación de los poderes del Estado de informar debidamente a la población. En este sentido, los mecanismos de acceso a la información que permiten la participación libre incluyen las consultas y las audiencias públicas, las reuniones abiertas, la elaboración participativa de normas y otros instrumentos similares, y amplían los espacios a través de los cuales la ciudadanía conoce y participa de la gestión del gobierno.

## **B. Gobernabilidad – Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la Corrupción:**

El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana reafirma que “la transparencia en las actividades gubernamentales, es un componente fundamental del ejercicio de la democracia.” Tal transparencia, sin embargo, sólo puede estar garantizada por el libre acceso a la información. Por otro lado, tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, avocan la creación de sistemas gubernamentales diseñados a alcanzar la transparencia en la función pública por medio de la adecuación del ordenamiento jurídico de cada Estado. Este último hace un llamado específico de adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, incluyendo la creación de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener información en manos del gobierno, específicamente información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de la administración pública.

Por tanto, el Estado debe facilitar acciones por medio de las cuales las personas puedan indagar, requerir información, controlar la ejecución de los procesos, cooperar activamente con los organismos públicos de control y con la justicia a través de denuncias de casos de corrupción, de enriquecimiento ilícito o de conflictos de interés. Este tipo de acciones incrementará los niveles de responsabilidad y obligará al funcionario, en definitiva, a trabajar en beneficio de los intereses del público, cumpliendo así el pacto político que lo llevara a la función.

El acceso a la información, entonces, es un elemento central de la lucha contra la corrupción, la cual se ha convertido en una de las amenazas más poderosas que enfrenta el desarrollo económico y social de todo Estado y que conspiran en contra de la recta y correcta administración de los recursos

públicos. En contraste, la implementación del derecho de acceso a la información permite hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno, dificultando así la corrupción, y promoviendo la mayor responsabilidad en la gestión del funcionario observado. Esta contribución del acceso a la información abre canales de control y participación ciudadana, por un lado, y medios de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, por el otro, posibilitando señalar los abusos, errores y deficiencias en la función pública.

### **C. Gobernabilidad – Legitimidad y Confianza en el Gobierno:**

El desprestigio y la desconfianza de la población en instituciones vitales para la democracia – los partidos políticos, organismos de los distintos poderes del Estado incluyendo el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial – socavan el concepto de autoridad y tienen efectos nefastos sobre las condiciones de gobernabilidad democrática.

Esta situación se intensifica aún más con el escepticismo e indiferencia de las personas y el distanciamiento cada vez mayor de los círculos dirigentes y las clases populares, todo lo cual se traduce, en definitiva, en el bajo rendimiento social de los gobiernos democráticos. A consecuencia de ello, la decepción de la población permite la conversión de las personas en “demócratas insatisfechos” que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un real progreso socio-económico.

El incumplimiento, entonces, del derecho a la información crea situaciones en donde los recursos se concentran en las manos de pocos y puede conducir, incluso, a vulnerar a los propios gobiernos que, sin el apoyo de una ciudadanía participativa y consciente, estarían expuestos a diversas presiones provenientes, por ejemplo, de poderes de facto y de grupos de interés.

Es por eso que, el acceso a la información aporta mayor legitimidad a los gobiernos, al tiempo que incrementa la eficiencia y elimina las trabas burocráticas. Como resultado, mejora la gestión de gobierno y también las condiciones de gobernabilidad. En otras palabras, el acceso a la información se concibe como una responsabilidad intrínseca y recíproca al compromiso entre gobernantes y gobernados en una sociedad democrática.

### **D. Gobernabilidad – Eficiencia en la Administración Pública:**

El acceso a la información es un requisito *sine quo non* para mantener un sistema de eficiencia en el manejo de los recursos públicos. En desarrollo de este objetivo, el derecho a la información, con su carácter de derecho político y democrático, por un lado, y de derecho humano, por el otro, cumple un efecto indiscutible en fortalecer la rendición de cuentas, la confianza en las instituciones gubernamentales, la eficiencia y la integridad en el manejo de los recursos públicos y es una condición ineludible para lograr un Estado más transparente en sus acciones, más eficaz en el ejercicio de su función, responsable de respetar y promover los derechos individuales, y más acorde con las necesidades y exigencias de la ciudadanía.

El acceso a la información es también una herramienta esencial para promover la competencia abierta, las inversiones y el crecimiento económico y juega un papel fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida al ofrecer a las personas la capacidad de solicitar o demandar información sobre las decisiones gubernamentales y los programas públicos que impactan el progreso, sus derechos sociales y los programas de gobierno (incluidos la salud y la educación) los

cuales tienen un impacto en la economía y en la sociedad. Le permite al público demandar servicios a los cuales tiene derecho y a proteger sus derechos sociales, culturales y económicos

En conclusión, el derecho de acceso a la información facilita la gobernabilidad y es un instrumento esencial para que un gobierno actúe con transparencia, esté sujeto a un régimen de rendición de cuentas constante y facilite la participación de las personas. Asimismo, con la promulgación e implementación de sistemas de acceso a la información, se logrará avanzar en la lucha contra la corrupción, procurar el aumento de la inversión extranjera y la libre competencia, y brindar a las personas las herramientas necesarias para ejercer sus derechos humanos fundamentales dentro de un sistema democrático. Por tanto, los individuos se convertirán en sujetos activos de la política y el acceso a la información garantizará que existan canales de participación a través de los cuales las autoridades establezcan diálogos constantes con sus gobernados. Cumpliendo entonces con el hecho de que un buen gobierno requiere de un público bien informado.

## **V. Recomendaciones de Políticas:**

Mientras que las dos secciones anteriores presentan un resumen del acceso a la información como un derecho humano y un derecho democrático, las siguientes dos secciones establecen las recomendaciones necesarias para que los Estados, la OEA y otros actores avancen en el fiel cumplimiento de la promoción y protección de dicho derecho.

En este sentido, la Asamblea General, mediante su resolución AG/RES. 2288 (XXXVII O/07) sobre Acceso a la Información Pública y Fortalecimiento de la Democracia, encomienda al Departamento de Derecho Internacional que prepare un Estudio con Recomendaciones sobre Acceso a la Información basándose en los aportes de los órganos de la OEA y de la sociedad civil. En cumplimiento de dicho mandato, la Sección A, a continuación, proporciona una serie de recomendaciones de política a los Estados Miembros para que estos cumplan con sus obligaciones de permitir el acceso a la información. De igual manera, esta sección proporciona recomendaciones de política a la Organización de los Estados Americanos para que apoye a los Estados en garantizar el fiel cumplimiento de este derecho y para que establezca un ejemplo para los Estados y otras organizaciones internacionales en el cumplimiento de este derecho. La Sección B proporciona recomendaciones legislativas para implementación en los Estados miembros que estén considerando (o que estén en el proceso de) reformar sus marcos jurídicos en materia de acceso a la información.

### **A. Recomendaciones para los Estados Miembros de la OEA:**

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han hecho un llamado para la creación de las estructuras y condiciones para garantizar el derecho de acceso a la información contenido en los instrumentos y jurisprudencia interamericana. Por su lado, la Asamblea General de la OEA ha reafirmado que el acceso a la información es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia y que toda persona tiene derecho de acceso a la información, incluyendo la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones.

Para que estos mandatos políticos tengan un efecto pleno, se recomienda que los Estados:

- Hagan del acceso a la información un aspecto inherente a todos los deberes públicos y un elemento central de las funciones y políticas de estado.

- Promulguen legislación sobre el acceso a la información con base en las recomendaciones legislativas contenidas en la Sección VI de este estudio y tomando en cuenta las particularidades y necesidades específicas de cada país.
- Deroguen toda legislación que se contraponga al derecho de acceso a la información.
- Consideren la posibilidad de participar en un proceso de redacción y promulgación de una convención, ley modelo, u otro instrumento internacional sobre el derecho de acceso a la información.
- Aseguren la efectiva implementación de la ley y de los mecanismos para monitorear su cumplimiento.
- Asignen los recursos financieros necesarios para crear y mantener un efectivo sistema de información.
- Designen oficinas (u oficiales) de información dentro de las dependencias gubernamentales y/o organismos o comisiones autónomas e independientes encargadas de cumplir con las solicitudes de acceso a la información.
- Establezcan órganos o tribunales de apelación para solucionar reclamos sobre solicitudes de información que se han demorado, negado o infringido de alguna manera.
- Realicen actividades de capacitación para todos los funcionarios sobre el derecho de acceso a la información así como educación para crear una cultura de transparencia.
- Organicen campañas de información pública para orientar a los ciudadanos sobre el derecho de acceso a la información.
- Adopten políticas y establezcan sistemas efectivos para la gestión de la información y para crear, mantener y ofrecer un acceso adecuado a dicha información.
- Desarrollen el uso de sistemas y tecnologías de la información para mejorar el acceso a la información y los demás servicios gubernamentales.
- Establezcan avenidas para compartir sus experiencias y mejores prácticas con otros estados, órganos gubernamentales y entidades federativas.
- Faciliten la participación de la OEA y de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar el derecho de acceso a la información.

#### **B. Recomendaciones para la Organización de los Estados Americanos:**

La Asamblea General también ha hecho recurrentes llamados a los cuerpos técnicos y políticos de la Organización de los Estados Americanos para que éstos promocionen y apoyen el establecimiento del derecho de acceso a la información, apoyen los esfuerzos de los Estados miembros en la redacción de legislación y en el desarrollo de mecanismos en el área de acceso a la

información, preparen estudios y recomendaciones en una gama de temas relacionados de acceso a la información, informen sobre la situación de acceso a la información en la región, e identifiquen los recursos necesarios para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la materia.

Para que estos mandatos tengan un efecto pleno, se recomienda que la Organización de Estados Americanos:

- Adopte e implemente una política de información interna, congruente con las recomendaciones legislativas enumeradas en la Sección V de este estudio.
- Considere la preparación y promulgación de una convención, ley modelo u otro instrumento internacional sobre acceso a la información.
- Asista a los Estados Miembros en establecer e implementar el derecho de acceso a la información.
- Asista a los Estados Miembros a establecer los mecanismos necesarios para informar sobre sus avances en la sanción, implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información, asegurando la colaboración de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- Asista a los estados en la educación y capacitación de funcionarios (oficiales de información) responsables de suministrar el acceso a la información.
- Facilite la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios en el desarrollo de sistemas efectivos de acceso a la información mediante la educación del público en general sobre la existencia y ejercicio de este derecho y en la creación de sistemas de seguimiento y control.
- Apoye a los Estados Miembros a que compartan sus mejores prácticas y lecciones aprendidas
- Continúe a incluir en el informe anual de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, un informe sobre la situación del acceso a la información en la región.
- Aliente y prepare seminarios, talleres y otros eventos para promover el derecho de acceso a la información.
- Aliente a los donantes a apoyar los esfuerzos de los estados para establecer el derecho a un sistema de acceso a la información.
- Realice un estudio de antecedentes y recomendaciones, con las mismas características del presente, sobre el tema de protección de datos personales.

## **VI. Recomendaciones Legislativas:**

Esta sección ofrece recomendaciones legislativas generales para que los Estados Miembros y las organizaciones internacionales, incluyendo la OEA, las consideren en el desarrollo de un marco jurídico sobre el acceso a la información. La intención de esta sección no es ofrecer un texto

legislativo sino sólo un panorama general de los elementos recomendados para inclusión en una ley sobre acceso a la información

#### **A. Recomendaciones – Principios Fundamentales:**

El acceso a la información, esencial para la protección y promoción de la democracia y los derechos humanos, debe ser la norma en todos los Estados y debe cumplir con el principio de máximo acceso a la información. El derecho de acceso a la información se debería aplicar a todas las ramas y niveles del gobierno, así como a las entidades privadas que realizan funciones públicas, reciben fondos públicos o explotan recursos públicos o naturales.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

- Adoptar legislación integral que garantice el derecho de acceso a la información que mantiene el estado con base en el principio de máximo acceso a la información.
- Ofrecer un derecho a la información tan amplio e inclusivo como sea posible, en todas sus formas, sin limitaciones en cuanto a las maneras en que la información o documentación sea definida o registrada, en su forma o fuente o en la fecha de su creación o condición oficial, y sin limitaciones respecto a si fue o no creada por el órgano que la mantiene o a si fuere o no clasificada.
- Asegurar que el derecho de acceso a la información incluya a todos los organismos y funcionarios del Estado sin excepción alguna, incluidos aquellos de todas las ramas del gobierno, fueren establecidos de acuerdo a la Constitución o por ley, así como a todos los actores no-estatales que reciban fondos o beneficios públicos, desempeñen funciones públicas, o exploten recursos naturales.
- Requerir que las empresas privadas divulguen información en cuanto corresponda al ejercicio o protección de un derecho humano.

#### **B. Recomendaciones – Presunción de Publicidad:**

La presunción sobre la cual se basa este derecho de acceso a la información consiste en que toda la información que se encuentra en posesión del Estado es pública y por lo tanto debe ser accesible a toda persona en forma transparente y accesible. Esto crea, por un lado, el derecho de cualquier persona a solicitar y recibir información y, crea una obligación positiva, por el otro, de todos los Estados de cumplir con estas solicitudes. Asimismo, el Estado debe automáticamente publicar tanta información sea posible, de manera proactiva – una practica que incrementa la transparencia y accesibilidad, reduce el número de eventuales solicitudes de información, reduce los costos al Estado y a los individuos, asegura una administración más efectiva de la legislación, y hace de información inmediatamente accesible a toda persona.

Para que este principio tenga efecto pleno, se recomienda a los Estados que:

- Por su propia iniciativa (sin necesidad de una solicitud de acceso a la información), ponga toda la información y documentación esencial accesible en una forma clara y entendible.

- Creen una lista obligatoria de información esencial que debe ser publicada en forma proactiva y asegurar de que esta tenga la difusión más amplia posible.

### **C. Recomendaciones – Formulación de la Solicitud:**

Los Estados deben establecer un procedimiento claro, simple, y sin costo (en la medida de lo posible), mediante el cual las personas puedan solicitar información. Este sistema deberá requerir solamente información mínima por parte del solicitante y no deberá requerir que éste indique un interés expreso o implícito en la información solicitada.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

- Permitir a las personas de que formulen sus solicitudes mediante entrega en persona o envío, ya sea de forma verbal, electrónica o escrita.
- Implementar un sistema simple y fácil de usar en donde las solicitudes de información deban contener solamente los datos necesarios para localizar el/los documento(s) solicitados, por un lado, y los datos necesarios para hacer llegar dicha información al solicitante, por el otro.
- Aceptar solicitudes de información sin que el solicitante deba probar un interés personal, relación con la información, o justificación para su solicitud.
- Establecer un sistema que no genere costo alguno para el solicitante con respecto a la formulación y presentación de la solicitud, o con respecto a la búsqueda y compilación de la información solicitada. Cualquier costo deberá ser mínimo, claramente establecido por ley, y limitado solamente a la reproducción y entrega o envío de la información solicitada. Este costo, además, no deberá presentar impedimento al ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Garantizar que las personas que hagan valer su derecho de acceso a la información, sean sujetas de ningún tipo de sanción, penalización o persecución.

### **D. Recomendaciones – Contestación de la Solicitud:**

Los Estados deberán también establecer un procedimiento claro y simple mediante el cual las dependencias gubernamentales darán contestación a las solicitudes de información recibidas, incluyendo el establecimiento de un plazo reglamentario dentro de cual estas deberán responder a dichas solicitudes.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

- Establecer un procedimiento claro para tomar decisiones sobre las solicitudes de información y para procesar la información solicitada.
- Establecer un plazo reglamentario dentro del cual se deberá efectuar la contestación a las solicitudes recibidas.
- Permitir extensiones del plazo reglamentario solamente en casos excepcionales en los que resulte difícil identificar u obtener la información.

- Notificar al solicitante por escrito cuando no es posible atender la solicitud dentro del plazo reglamentario, incluyendo información detallada que explique cualquier circunstancia inusual de demora.
- Crear una oficina de información (o designar a un oficial de información) dentro de cada dependencia gubernamental, con la facultad y responsabilidad de procesar y contestar las solicitudes de información recibidas. Estos oficiales deberán asistir a los solicitantes, cuando sea necesario, a que estos preparen y presenten sus solicitudes.
- Atender las solicitudes mediante entrega directa de todos los documentos pertinentes solicitados, mismos que también deberán divulgar al público en general de manera proactiva.
- Entregar toda denegación a una solicitud mediante escrito que describa claramente la razón por la cual la información solicitada no fue entregada y que contenga la información necesaria para que el solicitante conozca y pueda hacer valer su derecho a un proceso de revisión y apelación de dicha decisión adversa.
- Incluir sanciones y penalizar a los funcionarios públicos que falten a su obligación de implementar y cumplir con la legislación sobre acceso a la información.

#### **E. Recomendaciones – Excepciones:**

Los Estados deben estar, por lo general siempre, del lado del máximo acceso a la información y deben limitar en gran medida cuáles son las solicitudes que pueden ser declinadas o denegadas. Las excepciones deben ser adoptadas en forma muy selectiva y limitadas a las circunstancias permitidas por el derecho internacional. Los organismos del estado que traten de negar el acceso a la información tienen la carga de la prueba para justificar el interés legítimo que les asiste en mantener una información en forma confidencial. Además, aún en esos casos donde se determina que información cae dentro de una excepción, se debe aplicar una prueba jurídica adicional que balancee el interés público de divulgar la información en cuestión, por un lado, y el interés público de mantenerla secreta, por el otro. En los casos donde el interés público de divulgación es mayor, el Estado deberá hacer entrega de la información a pesar de la excepción obtenida.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados que:

- Garanticen que toda excepción esté previamente establecida por ley y responda a un objetivo permitido por el derecho internacional.
- Garanticen que las excepciones interfieran en la menor medida posible en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Establezcan un sistema en donde toda excepción esté, en sí, sujeta también a una excepción de interés público (*public interest override*), la que requiera que información normalmente exenta de divulgación se divulgue cuando el interés público a favor de dicha divulgación es mayor que el interés en contra de esta.

- Adopten un procedimiento de acceso parcial para los casos donde parte de (pero no toda) la información de un documento está protegida por una excepción. En tales casos, la información protegida puede ser retenida o removida del documento (*redacted*). No obstante, la información no protegida dentro del mismo documento deberá ser entregada al solicitante y puesta a disposición del público.
- Adopten un sistema obligatorio que obligue la eventual la publicación de cualquier documento que haya sido clasificado secreto mediante una de las excepciones permitidas por el derecho, después de transcurrido un plazo de tiempo razonable.

#### **F. Recomendaciones – Proceso de Supervisión y Apelación:**

Un solicitante al cual los organismos del Estado de alguna manera u otra le han demorado, denegado o infringido su solicitud de información, tiene el derecho de un proceso de apelación frente a una autoridad independiente que tenga el poder de adoptar decisiones obligatorias y coercibles. Las infracciones y decisiones que tomen los organismos o comisiones siempre deben estar sujetas a apelación eventual al sistema judicial interno.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

- Crear un sistema de supervisión independiente e imparcial compuesto de un organismo o comisión que tenga la facultad y obligación de monitorear que la legislación sobre acceso a la información funcione de manera efectiva, de realizar informes anuales sobre su operación, y de incrementar el conocimiento sobre el derecho de acceso a la información.
- Asegurar que un solicitante al cual se le haya demorado, denegado o de otra forma infringido su solicitud de información, tenga acceso a un procedimiento de apelación, efectivo y de bajo costo, ante un órgano independiente e imparcial.
- Crear un sistema de apelaciones independiente e imparcial compuesto de un organismo, comisión o tribunal independiente (o una combinación de los tres) para conocer los casos de solicitudes denegadas.
- Establecer de que es el Estado el que tiene la carga de comprobar (*burden of proof*) que la información solicitada es sujeta de alguna excepción permitida y puede permanecer secreta. En ningún caso será el solicitante el que tiene la carga de comprobar que la información solicitada esta sujeta de divulgación.

#### **VII. Conclusión:**

El acceso a la información es un derecho humano y político/democrático de toda persona en el Hemisferio y, como tal, es obligación de los Estados Miembros de la OEA de garantizar su cumplimiento. Al efecto, los Estados deberán actuar conforme los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación de información mediante un marco normativo completo y eficiente que permita a toda persona hacer valer su derecho de acceso a información, que limite el número excepciones mediante el cual el Estado pueda mantener información secreta, y que proporcione un recurso de apelación para los casos donde este derecho ha sido infringido.

El presente Estudio plantea una serie de recomendaciones para asistir a los Estados en estas tareas: en la protección y cumplimiento de los derechos humanos de las personas; en el fomento de un aspecto clave para toda democracia; en el cumplimiento de un elemento esencial para mejorar las condiciones de gobernabilidad; en la promoción de la participación ciudadana; en el combate de corrupción; en la rendición de cuentas; en el incremento de confianza en las instituciones gubernamentales; en el incremento de la eficiencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos; y, en el efectivo ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos de todos sus ciudadanos.

Para cumplir con esto no basta con solo legislar o dar simple lugar a las recomendaciones, sino que es indispensable avanzar en la implementación del derecho de acceso, en el fortalecimiento de sistemas de control y supervisión, así como en su difusión y promoción. Estos objetivos pueden ser resultado solamente de acciones concretas que generen una mayor conciencia sobre las oportunidades, los derechos y responsabilidades que ofrece un sistema democrático, para así lograr la meta final – que el derecho de acceso a la información se integre tanto en la cultura cívica de la comunidad, como en la cultura organizacional de las instituciones del Estado.

El actual Estudio se presenta, de conformidad con la resolución 2288 de la Asamblea General, con el ánimo de asistir a los Estados Miembros y a los cuerpos políticos y técnicos de la OEA en esta tarea.

**ANEXO I**

**Lista de Fuentes que Informan el Estudio sobre Recomendaciones sobre Acceso a la Información**

### **Lista de Fuentes que Informan el presente Estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información**

#### Sources that inform section I - Procedural History

- AG/RES 2288 (XXXVII O/07)
- Summary of CAJP Meeting, November. 17, 07

#### Sources that inform section II – Access to Information: Human Right

- Carta Democrática Interamericana
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión
- CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”, Organización de los Estados Americanos, 2007.
- CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. 2001, vol. II. OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 rev.1, 16 de abril de 2001.
- CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2003. Volumen III. Capítulo IV. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev.2, 29 de diciembre de 2003.
- CIDH, Informe de la Relatoría para la Libertad de Pensamiento y de Expresión, 2005. Volumen II, Capítulo III. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7; 27 febrero 2006.
- CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116, 22 octubre 2002.
- Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión 26 de noviembre de 1999.
- Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión de 6 de diciembre de 2004.
- Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de
- Expresión y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Africana de Derechos Humanos 19 de diciembre de 2006.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001.
- AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”
- AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”

- AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”
- AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Africana
- Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión, UN doc. E7CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, párr. 44.
- Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000.
- Declaración de Chapultepec. Adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994.
- Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. Article XIX. International Standards Series. Noviembre de 1996.
- Article XIX, Principles on Freedom of Information Legislation. The Public’s Right to Know. International Standards Series, June 1999.
- Marcel Claude Reyes et al. v. Chile, Case 12.108, Report No. 60/03, Inter-Am. C.H.R.
- GARCIA SAYAN, Diego. Jurisprudencia Interamericana y Acceso a la información. Conferencia Internacional sobre el Derecho a la Información Pública. Centro Carter. Atlanta, Georgia. Feb. 27, 2008.
- Open Society Justice Initiative. 10 Principles on the right to know. September 2005.
- Declaración de SOCIUS Perú 2003. Seminario sobre Acceso a la Información. British Council.

Sources that inform sections III – Access to Information: Democratic Right and Governance; IV – Policy Recommendations; and V – Legislative Recommendations

- Carta Democrática Interamericana
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana Contra la Corrupción
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.
- AG/RES 2288 (XXXVII O/07)
- Declaración de Nuevo León
- Altamirano, Carlos (Director). Términos críticos de la sociología de la cultura, Paidós, 2002.
- Abramovich, Víctor – Curtis, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid, 2002.
- Abramovich, Víctor – Curtis, Christian. Exigibilidad del derecho de acceso a la información. Abogados voluntarios – Poder Ciudadano ([www.abogadosvoluntarios.net](http://www.abogadosvoluntarios.net))
- Alasdair Roberts. The Right to Information and Jamaica’s Access to Information Act, in: The Carter Center (2002), p. 61-72. (2002)
- Ansaldi, Wildo. (Director) La democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Article 19. Media Law and Practice in Southern Africa. Freedom of Information in Southern Africa, No. 16, October 2000, Link. 2000.
- Banisar David, Comments on the Moldovan Draft Law on Information, The Representative on Freedom of the Media, September 2005.

- Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Plaza & Janes, 1985.
- Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad, Plaza & Janes, 1987.
- Bobbio, Norberto. – G. Pontara – S. Veca, Crisis de la democracia, Ed. Ariel, Barcelona, 1985.
- British Council Per. “Addendum on the Declaration of the Socius Peru: Access to Information Conference.” 2003.
- Chirino Sánchez, Alfredo. “El derecho de acceso a las informaciones públicas y el escrutinio público: La transparencia como instrumento de control democrático.” Noviembre 2001.
- Colin Campbell. The Access to Information Act, 2001, in: The Carter Center (2002), p. 89-91.
- CELS, Principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región, (www.cels.org.ar)
- Desantes, José M., La información como derecho, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- Diario LA NACION. Suplemento Especial. Diálogo entre la razón y la fe – Debate Habermas-Ratzinger, Argentina, 2004.
- Gordillo, Agustín, Licitación pública, audiencia pública, referendo, participación popular y prestación de servicios públicos, LL 2002-A-956.
- Inter-American Dialogue. Principios Fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región.”. Diciembre 11-12, 2002.
- Mendel, Toby. “Freedom of Information: a Comparative Legal Survey.” UNESCO. 2003.
- Munroe, Trevor: Transforming Jamaican Democracy Through Transparency: A Framework for Action, in: The Carter Center, 2002, p. 13-23.
- Niño, Carlos, Ética y derechos humanos, Ariel, Barcelona, 1990.
- Open Society Justice Initiative. Transparency and Silence, a Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. 2006.
- Pérez, Efraín – Makowiak, Jessica, El derecho de acceso a la información en Europa y América latina: un enfoque constitucional, ESTRUCPLAN (www.estrucplan.com.ar, 26/08/2004).
- Pierini, Alicia – Lorences, Valentin, Derecho de acceso a la información. Por una democracia con efectivo control ciudadano. Acción de amparo, Universidad, Buenos Aires, 1999.
- PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2004.
- Roumeen Islam. Does more transparency go along with better Governance? Economics and Politics, Vol. 8, July 2006, p. 121-167
- Vanossi, Jorge R. Teoría constitucional, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- Suominen, Kati (2003). Access to Information in Latin America and the Caribbean, in: Comparative Media Law Journal, No. 2. July-December 2003, Link
- The Carter Center. Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right to Access of Information. The Carter Center, International Conference on the Right to Public Information. February 27-29, 2008.
- The Carter Center, Power Point Presentation, International Conference on the Right to Public Information. February 27-29, 2008.
- International Conference on the Right to Public Information. February 27-29, 2008.
- The Carter Center. La promoción de la Democracia a través del Acceso a la Información Pública: Bolivia, Mayo del año 2004. <http://www.cartercenter.org/documents/1679.pdf>
- The Carter Center. Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica, edited by Laura Neuman, February 2002, Link.
- The Carter Center. El Camino Hacia el Derecho de Acceso a la Información – Bolivia, April 2006, Link.

- The Carter Center Access to Information: Building a Culture of Transparency – Jamaica, June 2006, [Link](#).
- The Carter Center. Acceso a la Información Bolivia, presentation by Laura Neuman, March 26, 2007, [Link](#).
- The Carter Center Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica, edited by Laura Neuman, February 2002, [Link](#).
- The Carter Center. Observaciones acerca del Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, Laura Neuman y Richard Calland, April 2004, [Link](#).
- The Carter Center. Access to Information: Building a Culture of Transparency – Jamaica, June 2006, [Link](#).
- The Carter Center. Acceso a la Información Bolivia, presentation by Laura Neuman, March 26, 2007, [Link](#).
- Transparency International Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool.. Sept. 28, 2006.
- 10 principles on the right to know. Open Society, Justice Initiative. September 28, 2005.

**ANEXO II**

**Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información**

## **Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el avance del Derecho de Acceso a la Información**

Nosotros, más de 125 miembros de la comunidad global del acceso a información provenientes de 40 países distintos, representantes de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agencias e instituciones financieras internacionales, agencias donantes y fundaciones, compañías del sector privado, medios de comunicación y académicos, nos reunimos en Atlanta, Georgia del 27 al 29 de febrero de 2008 con el auspicio del Centro Carter y asumimos la siguiente declaración y el siguiente plan de acción, a fin de promover la promulgación, la implementación, el cumplimiento, y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

### **PREÁMBULO:**

Reconociendo que el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 del Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y el Artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, respectivamente estipulan el derecho de “buscar, recibir, e impartir información”, y que el Artículo 10 de la Convención Europea Sobre los Derechos Humanos plantea un derecho similar a “recibir e impartir información”;

Resultando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en el caso de Claude Reyes contra Chile que el Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, reconoce el derecho general de acceso a información y que los Estados tienen la obligación de implementar sistemas para el ejercicio de dicho derecho;

Considerando que el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han adoptado sentencias y declaraciones claras acerca del derecho de acceso a la información; que en este momento se desarrollan iniciativas importantes sobre el derecho a la información en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y que la reciente Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción le hace un llamado a todos los Estados para que garanticen que el público cuente con acceso efectivo a la información;

Reconociendo que el derecho de acceso a la información es fundamental para la participación ciudadana, el buen gobierno, la eficiencia en la administración pública, la fiscalización y la lucha contra la corrupción, los medios de comunicación y el periodismo investigativo, el desarrollo humano, la inclusión social, y el logro de otros derechos socio-económicos y los derechos civiles y políticos;

Apreciando el hecho de que el acceso a la información fomenta la eficiencia en los mercados, la inversión comercial, la competencia en las licitaciones públicas, la buena administración, y el cumplimiento con las leyes y reglamentaciones;

Convencidos de que el compromiso político a favor del acceso a la información es necesario para la adopción, implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información;

Enfatizando que a pesar de haber habido avances considerables en el derecho de acceso a la información en la última década, aún persisten muchos desafíos, incluyendo la falta de legislación

nacional, las amplias diferencias entre los niveles de implementación, y la resistencia política que todavía existe en contra de este derecho;

### **HALLAZGOS:**

La conferencia en pleno encuentra que:

1. El derecho fundamental de acceso a la información es inherente a todas las culturas y sistemas de gobierno.
2. La falta de acceso a la información afecta desmedidamente a los pobres, las mujeres, los grupos vulnerables y marginalizados, cuando el derecho como tal debería estar garantizado para todos los sectores de la sociedad.
3. El derecho de acceso a la información es fundamental para la dignidad humana, la equidad, y la paz con justicia.
4. La transparencia es un instrumento necesario y muy efectivo para promover la seguridad humana y la del Estado.
5. Las nuevas tecnologías presentan un gran potencial para facilitar el acceso a la información. No obstante, ciertos factores que limitan el acceso a la tecnología y las prácticas de manejo de datos, han impedido que muchas personas obtengan el máximo provecho de dicho potencial.
6. La promulgación de una ley integral es esencial, aunque no es suficiente para establecer y mantener el derecho de acceso a la información.
7. La creación de un marco institucional apropiado y el desarrollo de la capacidad en la administración pública para gestionar y suministrar información son de igual importancia.
8. Es además indispensable elevar la conciencia pública sobre el derecho de acceso a la información, asegurar la capacidad de su ejercicio incluyendo la educación pública y fomentar el apoyo a la transparencia entre todos los sectores de la sociedad.
9. La prensa libre e independiente es un componente fundamental del establecimiento y pleno goce del derecho de acceso a la información.

### **PRINCIPIOS:**

Además de estos hallazgos, establecimos los siguientes principios clave:

1. El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental.
2. Todos los Estados deberían promulgar leyes para poner en vigencia el derecho de acceso a la información.
3. El derecho de acceso a la información se debería aplicar igualmente a todas las organizaciones intergubernamentales, incluyendo las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales,

los bancos regionales de desarrollo y las agencias bilaterales, y multilaterales. Estas instituciones públicas deberían dar ejemplo y apoyar los esfuerzos de otros en la construcción de una cultura de la transparencia.

4. El derecho de acceso a la información debería ser parte integral de instrumentos internacionales y regionales, como también de leyes nacionales y subnacionales que observen los siguientes principios:

- a. El acceso a la información es la regla; el secreto, es la excepción;
- b. El derecho de acceso a la información se debería aplicar en todas las ramas del gobierno (incluyendo los poderes Ejecutivo, Judicial, y Legislativo, como también los órganos autónomos), a todo nivel (federal, central, regional y local) y en todas las divisiones de las agencias internacionales previamente mencionadas;
- c. El derecho de acceso a la información debería aplicarse también a actores no estatales según las condiciones enumeradas en el principio número 5 siguiente;
- d. El derecho de acceso a información debería incluir el derecho de solicitar y recibir información, como también una obligación positiva de parte de las instituciones públicas de disseminar información relativa a sus funciones básicas;
- e. El derecho de solicitar información es independiente del interés personal que se pueda tener por dicha información, y nunca debería existir la necesidad de dar justificaciones o razones para solicitar la información;
- f. El instrumento o la ley debería incluir procedimientos diseñados para garantizar una completa implementación y facilidad en la utilización, sin que existan obstáculos innecesarios (como costos, diferencias lingüísticas, exigencias en las formas o maneras de hacer la solicitud) y debería contemplar la obligación de parte de quien posea la información de ayudar proactivamente al solicitante y suministrar la información solicitada según un plazo específico y razonable;
- g. Las excepciones al acceso a la información se deberían redactar de manera precisa y específica y estar estipuladas mediante ley, limitándose únicamente a aquellas permitidas bajo la ley internacional. El interés público debería predominar sobre todas las excepciones, lo que supone la obligación de divulgar documentos que de otro modo caerían en la excepción cuando el beneficio público de dicha divulgación sea mayor que el potencial daño público;
- h. La responsabilidad de justificar la negación de divulgación siempre recaerá sobre quien posea dicha información;
- i. El instrumento debería exigir la total divulgación, luego de un tiempo razonable, de todo documento clasificado como secreto o confidencial debido a razones excepcionales al momento de su creación;
- j. El instrumento debería contemplar penas y sanciones claras para castigar el incumplimiento de los funcionarios públicos;

k. Se debería garantizar el derecho del solicitante a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información ante una autoridad independiente que cuente con el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y que se puedan hacer cumplir, preferiblemente una agencia intermediaria como un Comisionado (o una Comisión) de la Información, o un Defensor del Pueblo Especializado de primera instancia. En caso de que estos mecanismos no logren los resultados deseados, el solicitante debería gozar del derecho de recurrir a los tribunales de justicia.

5. El derecho de acceso a información también se aplica a actores no estatales que: reciban fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente); lleven a cabo funciones públicas, como el suministro de servicios públicos; exploten los recursos públicos, incluyendo los recursos naturales. El derecho de acceso a la información se extiende únicamente al uso de dichos fondos, beneficios, actividades o recursos. Además, cualquier persona debería tener el derecho de acceso a la información en poder de las grandes corporaciones con fines de lucro, cuando dicha información sea necesaria para el ejercicio o la protección de algún derecho humano, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

6. Los Estados y las organizaciones internacionales deberían garantizar un sistema de implementación que considere lo siguiente:

- a. El ejercicio equitativo del derecho de acceso a la información por parte de todas las personas;
- b. La capacitación de todos los funcionarios públicos en cuanto a la práctica y aplicación del derecho;
- c. La educación y formación públicas que empoderen a las personas acerca de cómo hacer uso integral del derecho;
- d. La asignación de los recursos necesarios para garantizar una administración eficiente y oportuna;
- e. El fortalecimiento de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información;
- f. El monitoreo regular y la producción de informes sobre la operatividad de la ley; y
- g. La revisión de la operación y el cumplimiento de la ley por parte del legislativo y otras agencias clave de supervisión.

7. Además, se debería promulgar legislación complementaria que promueva aun más el derecho de acceso a la información y que ofrezca un marco legislativo de apoyo que incluya: leyes que obliguen a la divulgación del financiamiento de partidos políticos y las campañas políticas, y actividades de lobby, que incluyan legislación relativa al mantenimiento de archivos y la provisión de protección para aquellos que deseen revelar irregularidades, y leyes de administración pública profesional. Además, se deberían abrogar las cláusulas contradictorias como aquellas incluidas en la Ley de Secretos Oficiales.

## **PLAN DE ACCIÓN**

Proponemos llevar a cabo el siguiente plan de acción a fin de poner en práctica los hallazgos y principios:

### **Para la comunidad internacional:**

1. Las organizaciones intergubernamentales –incluyendo las Naciones Unidas y todas sus agencias, el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo, y las agencias de comercio internacional- y las organizaciones no gubernamentales internacionales deberían implementar medidas y prácticas que aseguren el derecho de acceso a la información conforme a los principios enumerados anteriormente.

2. Por ser la primera institución intergubernamental en formular una convención específica sobre el derecho de acceso a la información, el Consejo Europeo debería asegurarse de incluir los hallazgos y principios anteriores en la “Convención Europea sobre los Documentos Oficiales” que se llevará a cabo en un futuro.

3. Durante la próxima evaluación que el Grupo del Banco Mundial haga sobre su Política de Divulgación de la Información, el Banco debería llevar a cabo un proceso de diálogo abierto y participativo con el objetivo de alinear su política con los hallazgos y principios enumerados con anterioridad. Otras organizaciones gubernamentales internacionales también deberían dar pasos concretos para alinear sus políticas de información con estos hallazgos y principios, o para adoptarlos.

4. Las agencias internacionales y regionales deberían:

a. Tomar medidas para garantizar que todos los Estados cuenten con mecanismos efectivos para promover y proteger el derecho de acceso a la información;

b. Desarrollar instrumentos sobre el derecho de acceso a la información;

c. Llevar a cabo monitoreos constantes del cumplimiento de este derecho, mediante mecanismos formales e informales de seguimiento como las evaluaciones entre pares.

5. Los donantes internacionales deberían apoyar los esfuerzos que los países hagan para establecer, implementar y hacer cumplir el derecho de acceso a la información brindando asistencia técnica y fondos a de largo plazo, incluyendo la utilización de nuevas modalidades de ayuda como los enfoques basados en programas o aquellos destinados a sectores en general.

6. Los acuerdos de donación de fondos deberían incluir condiciones que exijan que los donantes y beneficiarios faciliten el acceso a la información relativa a los montos y la utilización de fondos internacionales.

7. Las agencias regionales e internacionales que estén considerando establecer instrumentos del derecho de acceso a la información deberían asegurarse de consultar ampliamente con la sociedad

civil y con expertos en el derecho de acceso a información. Se debería conformar un panel de expertos para respaldar estos esfuerzos.

8. Se debería priorizar la promulgación e implementación de leyes de acceso a la información como parte integral de las evaluaciones del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

9. Los donantes deberían facilitar fondos para apoyar el monitoreo, el análisis, y la evaluación de la implementación y el impacto del derecho de acceso a la información mediante investigaciones académicas y el desarrollo de indicadores apropiados y herramientas de evaluación prácticas.

**Para los Estados:**

10. Todo estado debería garantizar el derecho de acceso a la información de acuerdo con los hallazgos y principios enumerados previamente.

11. Los Estados deberían incluir la promoción del derecho de acceso a la información como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento, y de las políticas sectoriales.

12. Los Estados deberían buscar asociaciones multipartitas con todos los agentes involucrados a fin de aumentar su capacidad real de implementar el derecho de acceso a la información.

13. Los Estados deberían establecer mecanismos independientes de cumplimiento, como las Comisiones de Información, que constituyan vehículos de apelación asequibles, de bajo costo, y oportunos. En la medida en que sea necesario, dichas agencias deberían tener el poder de tomar decisiones vinculantes y ordenar la divulgación de la información.

14. Los Estados deberían implementar políticas y sistemas efectivos de gestión de información que faciliten su habilidad para crear y mantener registros debidamente y cumplir con las obligaciones relativas al derecho a la información.

15. Se deberían desarrollar métodos efectivos de capacitación para los funcionarios encargados de dar acceso a la información, como también estructuras que permitan el intercambio global de las mejores prácticas reconocidas, y se debería buscar el apoyo de donantes y organizaciones no gubernamentales.

16. A fin de poner en vigencia el derecho de acceso a la información en poder de corporaciones con fines de lucro, los Estados deberían establecer reglas que garanticen un mínimo de carga administrativa, excepciones acordes con los principios generales del derecho de acceso a información y umbrales que demarquen, con base en el tamaño, cuáles serán las entidades sujetas a esta obligación.

17. Los regimenes de acceso a la información deberían contar con mecanismos de monitoreo y evaluación, incluyendo mediciones cuantitativas y cualitativas, el almacenamiento de estadísticas y la obligación de producir informes anuales.

**Para las organizaciones corporativas, profesionales y de la sociedad civil:**

18. Las corporaciones multinacionales y empresas nacionales de envergadura deberían establecer compromisos voluntarios a fin de divulgar información de interés público por iniciativa propia. Dichos esfuerzos se deben fomentar y respaldar.

19. Los innovadores tecnológicos deberían desarrollar y compartir nuevos métodos para promover el derecho de acceso a la información.

20. Se deberían llevar a cabo más investigaciones académicas y estudios sobre el derecho de acceso a la información, la implementación de las leyes pertinentes, su impacto socioeconómico, la política de cumplimiento, el ejercicio del derecho y su cumplimiento, y la forma como el derecho cambia la vida de la gente.

21. Los defensores del derecho de acceso a la información deberían concentrarse en el desarrollo y la actualización de pautas para redactar e implementar instrumentos y leyes nacionales del derecho a la información. Estas pautas se deberían diseminar ampliamente con el objetivo de promover regímenes del derecho de acceso a la información conformes a los principios presentados anteriormente.

22. Todas las partes interesadas deberían participar en el monitoreo y la evaluación de la implementación, y el impacto del derecho de acceso a la información, incluyendo el desarrollo de indicadores apropiados y herramientas de evaluación prácticas.

23. La sociedad civil debería garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información exigiendo y utilizando información pública, y promoviendo y defendiendo el derecho.

24. Se debería desarrollar y promover la prensa libre e independiente, y los periodistas deberían recibir capacitación en el uso del derecho a la información.

25. La comunidad del acceso a la información debería esforzarse por lograr la solidaridad con una amplia gama de partes interesadas que compartan un mismo programa en cuanto a la transparencia.

26. El Centro Carter trabajará con otros para difundir la Declaración de Atlanta mediante comunicados, publicaciones, conferencias, y reuniones de alto nivel.

Por último, hacemos un llamado a todos los Estados, las agencias internacionales de cooperación y a la comunidad global del acceso a la información para establecer, desarrollar, y fomentar el derecho de acceso a la información alrededor de todo el mundo, según los hallazgos y principios postulados en esta Declaración, y para que se comprometan con el plan de acción a fin de avanzar en el desarrollo de nuestro objetivo común.

Atlanta, Georgia  
29 de febrero de 2008