

ADENDO A LA DECLARACIÓN DEL SEMINARIO SOCIUS PERU 2003: ACCESO A LA INFORMACIÓN

Lineamientos para la legislación de acceso a la información

PREÁMBULO

Conscientes de la importancia fundamental de la libertad de expresión e información como derecho humano básico garantizado por los tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos;

Tomando en consideración los estándares internacionales y regionales que reconocen el derecho de todas las personas al acceso a la información en poder de las autoridades públicas;

Reconociendo la necesidad de que exista una mayor transparencia en los países del continente americano, así como la existencia de una cultura del secreto imperante en gran parte de la región;

Reconociendo el papel fundamental que desempeña el acceso a la información en promover la participación democrática, como mecanismo de promoción de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, como una herramienta esencial para combatir la corrupción y como forma eficiente de compartir la información con el público;

Conscientes de la necesidad primordial de un entorno que permita una eficaz implementación del derecho a la información y de contar con sistemas judiciales eficientes e independientes;

Conscientes de la necesidad de que todos los Estados adopten legislaciones que establezcan normas claras y efectivas para el ejercicio del derecho a la información a partir del principio de máxima revelación;

Los participantes del seminario Socius Perú 2003: Acceso a la Información, recomiendan a los Estados, organismos intergubernamentales y actores de la sociedad civil los siguientes lineamientos para su consideración y posterior desarrollo.

1. EL DERECHO DE ACCESO

1.1 El Principio de Máxima Revelación

Los Estados deben adoptar leyes integrales que garanticen a todas las personas el derecho a la información en poder de las autoridades públicas, sobre la base del principio de máxima revelación. Este principio establece la presunción de que todas las personas tienen derecho al acceso a la información completa y oportunamente, y que ésta esté sujeta únicamente a un régimen limitado de excepciones (ver Principio 3). No se le debe exigir expresión de causa a los solicitantes de información y las solicitudes deben poder hacerse en una variedad de formas, incluyendo las orales, las escritas y las electrónicas. Ante cualquier negativa a proporcionar información, la responsabilidad recae en la parte que busca negar el acceso. El principio de máxima revelación también requiere que las autoridades públicas produzcan información de acuerdo con sus obligaciones internacionales y nacionales asegurando que dicha información esté sujeta al principio de revelación de acuerdo con estos lineamientos.

1.2 Definición de Información

De acuerdo con el principio de máxima revelación, la ley de acceso a la información debe definir la información de la manera más amplia e incluir cualquier información registrada, sin importar su forma, fuente, fecha de creación o estatus oficial, así haya o sido creada o no por la entidad que la resguarda, aún cuando esté clasificada o no.

1.3 Definición de Autoridad Pública

De acuerdo con el principio de máxima revelación, la ley de acceso a la información debe definir de la manera más amplia a las autoridades públicas e incluir cualquier entidad que:

- esté establecida por ó según la Constitución;
- esté establecida por estatuto;
- forme parte de cualquier nivel o estamento gubernamental;
- esté bajo la tutela, controlado o financiado de manera considerable por fondos públicos; ó
- realice una función estatutaria o pública, con respecto a esa función.

1.4 Garantías del Proceso

La ley de acceso a la información debe prever plazos cortos, claros y realistas para que las autoridades públicas faciliten el acceso a la información. Debe establecerse plazos más cortos para acceder a la información que parezca razonablemente necesaria para proteger la vida ó la libertad de una persona. El solicitante tiene el derecho a especificar la forma de acceso a la información, estando sujeta únicamente a límites razonables, basados en la capacidad de la autoridad pública y en la necesidad de mantener el registro. En la mayor medida posible, debería proporcionarse el acceso en cualquier idioma oficial especificado por el solicitante. Cualquier negativa a proporcionar acceso

a la información debe especificar por escrito los motivos en que se basa dicha negativa. El simple hecho de presentar una solicitud de información no debe estar sujeta al pago de una tasa y cualquier cobro por el acceso a información no debe ser tan alto que represente una barrera al acceso. En algunas jurisdicciones, las solicitudes comerciales son gravadas con tarifas más elevadas como mecanismo que permite subsidiar las solicitudes de interés público.

2. DIFUSIÓN RUTINARIA DE LA INFORMACIÓN

Las autoridades públicas deben estar obligadas a difundir de manera rutinaria datos sobre las categorías clave de información, incluso en ausencia de una solicitud específica de acceso. Dicha información debe incluir, como mínimo, lo siguiente:

- una descripción de la estructura, funciones, obligaciones y finanzas de la autoridad;
- detalles relevantes sobre cualquier servicio que la autoridad proporcione directamente al público;
- cualquier mecanismo directo de solicitud o queja disponible al público respecto a los actos u omisión por parte de esa autoridad, además de un resumen de cualquier solicitud, queja u otra acción directa por parte del público y la respuesta de esa autoridad;
- una guía simple o plan que contenga suficiente información sobre sus sistemas de archivo, el tipo y forma de información que posee, las categorías de información que publica y el procedimiento a seguir al presentar una solicitud de información;
- una descripción de los poderes y responsabilidades de los altos funcionarios y sus procedimientos para la toma de decisiones;
- cualquier regulación, política, reglamento, guía o manual respecto al cumplimiento de las funciones de la autoridad;
- el contenido de todas las decisiones y/o políticas que afectan al público que se hayan adoptado, así como las razones que las motivaron, cualquier interpretación autorizada de las mismas y cualquier material previo importante;
- y
- cualquier mecanismo o procedimiento mediante el cual el público pueda estar representado o inclusive influir en la formulación de políticas o el ejercicio del poder de esa autoridad.

Dicha información debe ser difundida de manera apropiada para asegurar el máximo acceso a la información de la población y debe estar actualizada según sea necesario para asegurar su vigencia. Además de este requisito mínimo, las autoridades públicas deben asegurar la difusión pública de una amplia gama de información sujeta únicamente a límites razonables basados en su capacidad y recursos, tomando en cuenta las nuevas tecnologías para divulgar la información como el internet. La implementación progresiva de este principio debe asegurar que la información que se ponga a disposición del público sea cada vez mayor.

3. EXCEPCIONES

3.1 La Prueba de Tres Partes

Todas las solicitudes individuales de información presentadas a las autoridades públicas deben ser atendidas a menos que la autoridad pública pueda demostrar que la información está comprendida en el ámbito de un régimen limitado de excepciones. Una negativa a revelar información no se justifica a menos que la autoridad pública pueda demostrar que la información está comprendida dentro del ámbito estricto de la siguiente prueba de tres partes:

- la negativa de información debe estar relacionada con un legítimo propósito y estar incluida en la ley;
- su revelación debe representar una amenaza o causar un daño considerable a ese propósito; y
- el daño a ese legítimo propósito debe ser mayor al interés público por conocer la información.

3.2 Propósito Legítimo

Todo legítimo propósito para negarse a revelar información debe estar clara y estrechamente definido en la ley de acceso a la información. El listado de legítimos propósitos debe ser consecuente con la legislación internacional y no se debe permitir que se incluyan otros motivos para negar el acceso a la información.

3.3 El Examen de Daño

No es suficiente que la información esté comprendida en el ámbito del legítimo propósito listado en la legislación. El acceso a la información debe ser concedido salvo que su revelación represente un riesgo serio de causar un daño considerable a uno de los legítimos propósitos listados en la ley, tomando en consideración todas las circunstancias.

3.4 El Interés Público

Incluso si se puede demostrar que la revelación de la información podría causar un daño considerable a un legítimo propósito, la información debe revelarse siempre que el interés público en revelarla sea mayor que el daño que dicha revelación causaría.

3.5 Utilización de la Prueba de Tres Partes

Cualquier negativa a revelar información debe sustentarse sobre la base de una aplicación específica, caso por caso de la prueba de tres partes. Si parte de la información requerida recae en el ámbito de la excepción, toda la información que no esté sujeta a la excepción debe ser revelada en la medida en que pueda ser

razonablemente extraída del resto de la información. Debe implementarse un proceso que asegure la desclasificación oficial de la información a través del tiempo.

3.6 Relación con otras Leyes

En caso de contradicción, la ley de acceso a la información debe excluir cualquier previsión contenida en otra legislación que prohíba o restrinja la revelación de la información. Asimismo, ningún aspecto de la ley de acceso a la información debe entenderse como limitante o restrictivo a la revelación de información contenida en cualquier otra legislación, política o práctica.

4. EL DERECHO DE APELACIÓN

La ley de acceso a la información debe prever el derecho de apelación individual ante una entidad administrativa independiente si la autoridad pública se negase a revelar información. Todas las personas deben tener el derecho de apelar ante esta entidad en caso de que una autoridad pública no cumpla con los plazos establecidos en la ley, cobre tarifas excesivas por el suministro de información, no avise satisfactoriamente de cualquier negativa a proporcionar información, rehúse injustificadamente revelar información total o parcialmente, o rehúse revelar información de la manera en que fue solicitada.

La entidad administrativa independiente puede ser una dependencia existente como es la Defensoría del Pueblo o la Comisión de Derechos Humanos, ó una especialmente creada para este propósito. La entidad administrativa debe contar con fondos suficientes para asumir sus funciones de manera tal que se proteja su independencia. Su independencia también debe estar garantizada por una variedad de otras formas que incluyen:

- una declaración específica y explícita sobre su independencia en la ley;
- una declaración clara y específica sobre las facultades de la entidad;
- a través del reglamento de asociación incluyendo reglas claras sobre conflicto de intereses y reglas que prohíban el nombramiento de personas con fuertes vínculos políticos; y
- por un mecanismo de rendición de cuentas formal a través de un ente multipartidario.

La entidad administrativa de apelaciones debe operar rápidamente y de manera rentable. Éste debe tener todas las facultades necesarias para cumplir sus funciones de acuerdo a la ley, incluyendo la capacidad de inducir a los testigos y, sobre todo, exigir que cualquier autoridad pública le proporcione cualquier información o registro para su consideración, *in situ* de ser necesario y se justifique. En el caso que una autoridad pública no cumpla con sus obligaciones de acuerdo a la ley, la entidad debe tener la facultad de ordenar una variedad de soluciones incluyendo la facultad de ordenar a una autoridad pública a que revele información, a que baje los costos cobrados por proporcionar información y a que proporcione la información en la forma solicitada. También debe tener la facultad de remitir a los tribunales los casos de incumplimiento de la ley. En la medida de lo posible, las decisiones de esta entidad deben hacerse cumplir como un compromiso legal.

La ley de acceso a la información también deberá establecer un mecanismo de apelación en los juzgados sobre la base de las decisiones contrarias de la entidad administrativa.

5. MEDIDAS PARA PROMOVER EL ACCESO

La ley de acceso a la información debe incluir una serie de previsiones diseñadas para promocionar su implementación efectiva. Éstas deben incluir como mínimo, lo siguiente:

- previsiones para la educación pública, incluyendo a las escuelas, diseñadas para promover la comprensión de la ley así como una cultura de apertura;
- capacitaciones y otras medidas diseñadas para capacitar a funcionarios públicos en la implementación de la ley y para abordar a la cultura del secreto arraigada en el gobierno;
- sistemas y recursos suficientes para promover el mantenimiento apropiado de registros, incluyendo los reglamentos que rigen el archivo y la destrucción de registros;
- sanciones para aquellos que adrede obstruyen el acceso a la información incluyendo la destrucción de registros;
- protección para aquellos que revelen información razonablemente y en buena fe, que evidencien actos ilegales (protección de fuentes);
- sanciones administrativas para las autoridades públicas que incumplan seriamente sus obligaciones de acuerdo a la ley;
- cláusulas para la publicación y amplia difusión de una guía pública del uso de la ley de acceso a la información;
- un requerimiento para que las autoridades públicas nombren funcionarios de información dedicados y con responsabilidad específica para la implementación interna de la ley;
- obligación para que las autoridades públicas publiquen memorias anuales detallando sus actividades en torno a la difusión de la información, incluyendo aquellas relacionadas con las solicitudes de información, de acuerdo a la ley;
- protección para los funcionarios públicos que revelen información razonablemente de acuerdo a la ley; y
- cláusulas para que un ente administrativo independiente asuma una variedad de formas de promoción en torno a la difusión de información, tales como son el seguimiento, presentar recomendaciones de reforma, capacitación, promoción del entendimiento público de la ley, y otros.

FUENTES

American Convention on Human Rights, adoptado el 22 de noviembre de 1969

ARTÍCULO 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Information and Access to Information*, Octubre 1995

ARTÍCULO 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, Junio 1999

ARTÍCULO 19, *A Model Freedom of Information Law*, Julio 2001

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración Interamericana de Principios de la Libertad de Expresión*, 19 de octubre de 2000

Consejo de Europa, Recomendación Rec(2002)2 de la Comisión Ministerial sobre Acceso a Documentos Oficiales, 21 de febrero de 2002

Consejo de la Prensa Peruana, *Los Principios de Lima: Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Poder del Estado*, febrero del 2001, Lima

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters, Junio 1998, Aarhus, Dinamarca

Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, Ciudad de México, 11 de marzo de 1994

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado el 10 de diciembre de 1948

Declaration of Principles of Freedom of Expression in Africa, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights, 17-23 de octubre de 2002.

Diálogo Interamericano, *Acceso a la Información en las Américas*, Informe sobre la Conferencia de diciembre 2002, Buenos Aires, Argentina.

International Covenant on Civil and Political Rights, adoptada el 16 de diciembre de 1966

Resolución 1932 de la Organización de Estados Americanos, *Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, 10 de junio de 2003

The Carter Centre, *Access to Information: A Key to Democracy*, Noviembre 2002