

Libertad de Expresión y acceso a la Información en Iberoamérica

Marcela I. Basterra

El Derecho de Acceso a la Información Pública como condicionante para el ejercicio del derecho a la libre expresión

El reconocimiento del acceso a la información implica, correlativamente una garantía de la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político y al Estado constitucional de derecho.

Permite la concreción del derecho a la libre expresión en su totalidad, materializado no sólo con la posibilidad de exteriorizar el pensamiento, sino en la posibilidad de “acceder” a conocer para luego expresarse libremente, y contribuye a que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y confrontarla con las de otros ciudadanos.

La información además de tener un valor propio es una precondition, o tiene un valor instrumental para el ejercicio no sólo de otros derechos sino también del funcionamiento institucional de control ciudadano sobre los actos gubernamentales.

Siguiendo a la jurisprudencia más reciente¹, considero que el derecho a la información es un derecho fundamental que valoriza y permite el ejercicio de todos los demás derechos. En efecto, resulta ser condicionante de algunos derechos, en especial de la libertad de expresión, toda vez que sin el previo acceso a la información nos encontramos frente a un derecho de imposible concreción, o al menos que no puede ejercerse plenamente².

El derecho a la libertad de expresión como correlativo del derecho al acceso a la información es quizá el más utilizado, dado que tiene como punto de partida el sistema interamericano y es adoptado, tal vez por una cuestión política, por los demás países de Latinoamérica

El derecho de libre acceso a la información producida por el Estado constituye un desprendimiento lógico del principio de publicidad de los actos de gobierno, entendida como un mecanismo de control del accionar de los gobernantes que tiene como contrapartida el reaseguro que, el Poder -controlado por la ciudadanía- derivará en el ejercicio responsable y no abusivo del mismo.

¹ "*Monner Sans, Ricardo c/ Estado Nacional s/ amparo ley 16.986*". Expte. 14.726/04. Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, 11/5/2005. Publicado en el Dial. www.eldial.com Año VIII - N° 1786. 13/5/2005. Ampliado en el Capítulo IV, Lineamientos Jurisprudenciales del DAIP

² Puede ampliarse de BASTERRA, Marcela. *El Derecho Fundamental de acceso a la información Pública*, Lexis Nexis, 2006. Buenos Aires.

En tal sentido, Fiss³ considera al derecho de acceso a la información pública como condicionante para el ejercicio del autogobierno. Según el autor en las sociedades modernas, es la prensa la que aparece como la institución más apta para cumplir esa función, la que además para cumplir su tarea con eficiencia necesita de cierta autonomía respecto del Estado. Esa autonomía debe ser de dos maneras; a) autonomía económica y b) autonomía jurídica.

Efectivamente, la prensa no depende ni debe depender económicamente del Estado para su financiación, la que siempre es conveniente sea a través de particulares, para reducir al mínimo la posibilidad de manipulación de información por parte del Estado, rasgos inevitables en los Estados autoritarios.

También debe estar dotada esta función de informar en un Estado democrático del grado de autonomía necesaria desde el punto de vista jurídico a fin de limitar la capacidad del Estado para silenciar a sus críticos y a la oposición a través de procesos jurídicos. Es aquí donde convergen estos dos argumentos y se hacen uno; el de la necesidad del debate público y el de la idea de autogobierno.

En efecto si la idea de autogobierno es inherente a la democracia, es necesario a los efectos de ejercerlo y poder gobernarse, mantener un debate amplio y abierto entre los componentes sociales. Si para ejercer el autogobierno se hace necesario tomar decisiones, es necesario que todos los sectores participen y el Estado en su regulación deberá tender ello para evitar así que algunos sectores queden silenciados.

Considero que esta argumentación es sólida, en tanto la libertad de expresión tiene un valor “adicional” y una resistencia especial confrontada con otros derechos, justamente por su estrecha conexión con la idea de autogobierno, considerándola, ante todo como un mecanismo de protección de la soberanía popular.

En el ámbito del sistema Interamericano el DAIP aparece como una precondition para el ejercicio en plenitud del derecho a la libertad de expresión. Durante la última **Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)**, se aprobó la **Declaración de Santiago**, en la que se reitera la importancia de la libertad de expresión y se reconoce que *“la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libre expresión y el acceso a la información”*. En la misma Asamblea se aprobó la Resolución N° 1932, la que establece que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y de promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva⁴

La base normativa para afirmar esta relación entre los dos derechos es el artículo 13 de la Declaración Americana de Derechos Humanos denominada Pacto de san José de Costa Rica que establece que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”*.

Si bien la precitada norma parecería referirse a la libertad de expresión, lo cierto es que en la voz

³ FISS, Owen, “ The Irony of Free Speech”, Harvard University Press, Cambridge, M.A. 1996, versión en español: “La ironía de la libertad de expresión”, Editorial Gedisa, Barcelona España, 1999, p. 71/73

⁴ BERTONI, Eduardo A., “Más información es más democracia”, La Nación, Notas, p. 15, 11/8/2003.-

“recibir...información...”, se encuentra reconocido el derecho a ser informado y correlativamente la obligación de brindar dicha información.

En la Opinión Consultiva 5/85 “La colegiación obligatoria de periodistas”⁵, la Corte, con motivo de interpretar el artículo 13 señala que *“la libertad de pensamiento y expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. Estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Lo que significa que, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de una persona, no sólo es el derecho individual y subjetivo a la libre expresión el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado e impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, pero implica recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”*

Asimismo en el caso **“Herrera Ulloa vs. Costa Rica”**⁶ destacó la relevancia política de la libertad de expresión en los siguientes términos: *“En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.”*

En el caso **“La última tentación de Cristo”**⁷, señaló, en cuanto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que *“quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, que requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”*. Además, consideró que ambas dimensiones, tanto la social como la individual, poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención.

⁵ CorteIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13/11/85. Serie A No. 5. Puede verse el texto completo en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. www.cidh.org.cr. Ampliado en el Capítulo IV Lineamientos jurisprudenciales del DAIP.

⁶ CorteIDH., “Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica”. Sentencia de 2/7/2004. Serie C No. 107. Puede verse el fallo completo en www.cidh.org.cr. Ampliado en el Capítulo IV Lineamientos jurisprudenciales del DAIP.

⁷ CorteIDH., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5/2/2001. Serie C No. 73. Puede verse el fallo completo en www.cidh.org.cr

En **"Ricardo Canese vs. Paraguay"**, la Corte ha considerado que 1) una sociedad bien informada es sinónimo de una sociedad libre; 2) que el derecho de libre expresión y acceso a la información hacen notoria la importancia de la transparencia de las actividades estatales, las que favorecen a su vez, el control ciudadano; 3) afirma que los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión, por lo que es indispensable que tengan acceso a las diversas informaciones y opiniones y 4) supone que una sociedad informada propicia y robustece el debate público⁸

La Asamblea General de la OEA aprobó varias resoluciones sobre la importancia de la libertad de expresión y el acceso a la información pública,⁹ siempre interrelacionando a ambos derechos. La relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó el respaldo dado en la XXXV Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos¹⁰ a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información pública a través de la adopción de las resoluciones *"Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión y la Importancia de los Medios de Comunicación"* y *"Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"*.

En la resolución sobre el *"Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión y la Importancia de los Medios de Comunicación"*, la Asamblea General destacó el reciente Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, reafirmado además la importancia del derecho a la libertad de expresión. La resolución sobre *"Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"* marca la tercera oportunidad en que la Asamblea General aprueba una resolución en torno a este tema.

Durante la XXXIV Asamblea General¹¹, una segunda resolución continuó con este esfuerzo exhortando a los Estados a implementar la legislación y adoptar su normativa interna para brindar a los ciudadanos un amplio acceso a la información pública, y haciendo un llamado a la Relatoría para la Libertad de Expresión y la Unidad para la Promoción de la Democracia a proveer de apoyo a los Estados al momento de preparar tales iniciativas. En su más reciente resolución sobre acceso a la información, adoptada por la XXXV Asamblea General, se reitera lo señalado en las anteriores resoluciones invocando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a *"que efectúe un estudio sobre cómo puede el Estado garantizar a todos los ciudadanos el derecho a buscar, recibir y difundir información pública, sobre la base del principio de la libertad de expresión"*.

Adicionalmente, la Asamblea General solicitó al Consejo Permanente convocar a una reunión especial de expertos en acceso a la información pública con la asistencia de la Relatoría para la Libertad de Expresión y la Oficina de Promoción de la Democracia. La Relatoría para la Libertad de Expresión manifiesta su compromiso en torno a estos objetivos y ofrece su apoyo a los Estados miembros en la adopción de mecanismos legislativos de esta naturaleza.

En este sentido nuestra Corte Suprema en el fallo *"La Prensa c/ Secretaria de Comercio Interior"*¹², consideró

⁸ Corte IDH., "Caso Ricardo Canese vs. Paraguay". Sentencia de 31/8/2004. Serie C No. 111. Puede verse el fallo completo en www.cidh.org.cr y "Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica", op. cit, Ampliado en el Capítulo IV Lineamientos jurisprudenciales del DAIP

⁹ Comunicado de Prensa 124/05. Puede consultarse en la página web: www.oea.org

¹⁰ Celebrada del 5 al 7 de junio de 2005 en Fort Lauderdale, Florida, Estados Unidos.

¹¹ Celebrada en Junio de 2004 en Quito, Ecuador.

¹² LL, 1997-D, p. 590 con nota de Miguel M. PADILLA

que el derecho a la libre expresión tiene un anverso que es el derecho individual de cada uno de nosotros a recibir y emitir ideas, y un reverso que es el derecho colectivo de quienes reciben información. Sostuvo que *“existe por una parte un derecho individual de quien busca, emite o difunde las ideas, otro colectivo de quienes tienen derecho a recibir la información y otro vinculado con la actividad económica de la prensa”*.

Por último, en el caso **“Comité de Inversiones Extranjeras”**¹³, la Comisión IDH emitió un informe en el que exigió al Estado Chileno, y a cualquier Estado el efectivo cumplimiento del DAIP independientemente o “desatado” del derecho a la libertad de expresión. Consideró que un Estado americano que no asegure a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública viola determinadas normas expresas que en la mayoría de los Estados tienen jerarquía constitucional, y consideró que los Estados deben asegurar la tutela efectiva del derecho fundamental de AIP por medio de un recurso rápido, sencillo y eficaz.

Por ello es que no caben dudas respecto del que el derecho de acceso a los documentos estatales se erige como un derecho necesario o una precondition para el ejercicio en plenitud del derecho a la libertad de expresión.

2. El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública en Argentina:

a- Constitución Nacional.

El derecho de acceso a la Información Pública en cualquiera de las ramas de los tres poderes del Estado, hasta la reforma constitucional de 1994, solo estaba amparado implícitamente en el artículo 1º que establece la forma republicana de gobierno, siendo uno de los principios que la integran el de la publicidad de los actos estatales.

En el artículo 14 que entre los derechos que reconoce a los habitantes de la nación contempla expresamente el de *“peticionar a las autoridades”*, el acceso a la información pública es una forma de peticionar en armonía con los cambios que se fueron operados en las democracias contemporáneas.

Y por último, en el artículo 33 que establece que los derechos implícitos tienen igual validez que los consagrados explícitamente, siempre que se deriven de la forma republicana de gobierno y de la soberanía popular. Sin duda, el derecho de acceso a la información pública importa un claro desprendimiento de uno de los pilares fundamentales en los que descansa la forma republicana de gobierno, la publicidad de los actos de dicho gobierno.

Con la última reforma que se realizó a nuestra Carta Política, si bien no se incorpora específicamente una única norma que contemple la obligación estatal de brindar información a los ciudadanos, sí se contempla específicamente el deber estatal de facilitar y allanar el acceso a la información pública en casos concretos.

¹³ Informe Nro 60/03. Petición 12.108. Admisibilidad Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero. Chile. 10/10/2003. Publicado en www.oea.org.ar. Puede también consultarse en la página web: www.proacceso.cl. Demanda presentada ante la CorteIDH el 7/7/2005

Esos casos son; en relación a los partidos políticos (artículo 38); al medio ambiente (artículo 41); a los consumidores de bienes y servicios (artículo 42); en lo que refiere a los datos personales obrantes en los registros o archivos estatales (artículo 43, 3° párrafo). También en los Tratados con jerarquía constitucional incorporados en el artículo 75, inciso 22; en el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 13.1), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.2), en los que se consagran el derecho de recibir información como la contra cara necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión.

b- Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, el decreto 1172/2003 tiene como objetivo fundamental la reglamentación de cinco mecanismos que aseguran el acceso “igualitario” de los ciudadanos a la información estatal y la consiguiente participación en las decisiones de los asuntos públicos para los casos que corresponda según lo determina la propia norma.

Los mecanismos contemplados por la norma de acceso y participación son los siguientes; 1) Las Audiencias Públicas, 2) La publicidad de la Gestión de Intereses -“lobby”- 3) La Elaboración Participativa de Normas, 4) El derecho de Acceso a la Información Pública en el área del Poder Ejecutivo Nacional y 5) Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

La norma tiene, dos fines genéricos; a) el primero, es institucionalizar los mecanismos que hacen posible el acceso a la información estatal en las áreas que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo en relación a cada uno de estos instrumentos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en la jurisdicción de este poder del Estado; y b) el segundo, es establecer el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica. Los anexos de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional no publicados en la edición gráfica, podrán visualizarse a través de sitio de Internet creado a tales efectos.

En todos los supuestos de participación, salvo para el caso de las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, se prevé que la autoridad de aplicación será el órgano de mayor jerarquía dentro de esa repartición estatal dependiente del Poder Ejecutivo. Asimismo, se podrá requerir en estos supuestos la participación a) del Organismo Coordinador, -cuya función es asistir técnicamente a la autoridad convocante-, b) de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y c) -en casos relacionados con temas de su competencia- de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Para los mecanismos de Publicidad de la gestión de intereses y para el acceso a la información pública la autoridad de aplicación será directamente el órgano controlador en los otros casos; es decir, la Subsecretaría

para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Para los cinco institutos se garantiza el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

Ahora bien, si no hay aún una ley no significa que no ha habido iniciativa al respecto dado que se han presentado, a partir del año 1990 y hasta la actualidad más de una decena de proyectos.¹⁴, de los cuales sólo uno de ellos había tenido un tratamiento más avanzado, logrando media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación.¹⁵.

Sin embargo, el 9 de noviembre de 2004 se aprueba en el ámbito del Senado un dictamen de las comisiones Asuntos Constitucionales; Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; Asuntos Administrativos y Municipales y la Comisión de Defensa Nacional aconsejando la aprobación de un Proyecto de Ley, distinto al proyecto de origen. El mismo tiene media sanción de la Cámara de Senadores desde 1° de diciembre de 2004, luego volvió a la Cámara de Diputados para su revisión, pero actualmente ha perdido Estado Parlamentario.

El texto aprobado por el Senado restringe sustancialmente el derecho de acceso a la información pública; porque exige que los ciudadanos acrediten, en un formulario con carácter de declaración jurada, los motivos por los cuales solicitan información. A su vez establece aranceles acordes a los motivos indicados y habilita la discrecionalidad de los funcionarios al no expresar claramente los supuestos que habilitan que los organismos se exceptúen de brindar la información requerida.

3. El derecho fundamental de acceso a la información pública en Iberoamérica.

Los antecedentes en el mundo relativos a la incorporación de este derecho en las constituciones y legislaciones son abundantes.

¹⁴ 0017-S-02; 0189-D-02; 0462-D-02; 0010-PE-02; 0833-D-02; 0891-D-02; 1940-D-02; 2265-D-02; 2580-D-02; 0154-S-03; 0809-S-03

¹⁵ Proyecto 0010-PE-02, presentado por Eduardo A. Duhalde, Jorge M. Capitanich y Jorge R. A. Vanossi. Este proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación el 8 de mayo del 2003 e ingresó a la Cámara de Senadores el 15 de mayo del mismo año. El marco de la legitimación activa es muy amplio, por cuanto disponía que *“toda persona tenía derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional, del Poder Legislativo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público Nacional, en estos dos últimos casos en todo aquello relacionado con las actividades que realicen en ejercicio de funciones administrativas”*¹⁵. A su vez, no se exige acreditar derechos subjetivos, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado para solicitar información. Con relación a la legitimación pasiva también se establece un amplio marco de aplicación, detallando en su artículo 1º, como se considerado integrado el Sector Público Nacional. En forma taxativa establece aquellos supuestos en los cuales los órganos comprendidos podrán exceptuarse de proveer la información solicitada; siempre que así lo establezca una ley, decreto o resolución ministerial.

Hay varios países de América que ya cuentan con normas protectivas del derecho de acceder a la información estatal, tal el caso de México y Perú que podría decirse están más adelantados que el resto de la región, porque cuentan con experiencias fuertes en el abordaje del tema. Además, el derecho de acceso fue reconocido en la normativa de varios Tratados Internacionales. No obstante, aún falta mucho y deberán pasar algunos años para poder asegurar que el derecho de acceder a las fuentes de información estatales es un derecho fundamental reconocido en todo el continente.

Bolivia, ha sancionado el Decreto Supremo 27.329¹⁶, que está orientado a garantizar el acceso ciudadano a la información en poder del Estado. La norma dispone que: *"Para procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental:*

*a) Se reconoce y se busca lograr el respeto al acceso a la información a todas las personas, con el propósito de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia. b) El acceso a la información debe ser asegurado a todas las personas sin distinción, porque provee el insumo básico para el ejercicio de su propia ciudadanía".*¹⁷

Con relación a la legitimación activa, en el artículo 4 se establece que *"cualquier persona pública o privada podrá solicitar información específica"* relativa a los puntos mencionados en el artículo 3¹⁸, de conformidad al derecho de petición establecido en el inciso h) del Artículo 7¹⁹ de la constitución política del estado, y los procedimientos administrativos establecidos en la Ley Nº 2341²⁰ de procedimiento administrativo. Y, que en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones al derecho a la información, el afectado podrá ocurrir por vía de queja ante la autoridad superior competente y/o ante el Defensor del Pueblo, además

¹⁶ Del 31/1/2005.

¹⁷ Decreto Supremo 27.329, artículo 2.

¹⁸ Decreto Supremo 27.329, artículo 3. *"Acceso a la Información. En el marco de transparencia de la gestión pública que está impulsando el Gobierno Nacional, se establece que todas las instituciones del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado, deberán hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo de cada Ministerio, Prefectura y entidad desconcentrada, las siguientes características e indicadores: a) Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación - TGN, el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN así como por otras fuentes de financiamiento. b) Términos de Referencia del Personal Contratado. c) Objetivos y metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales. d) Reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual. e) Planes Anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviado al Sistema de Información de Contrataciones del Estado - SICOES."*

¹⁹ Constitución de Bolivia, artículo 7: *"Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: a la vida, la salud y la seguridad; a emitir libremente sus ideas y opiniones, por cualquier medio de difusión; a reunirse y asociarse para fines lícitos; a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo; a recibir instrucciones y adquirir cultura; a enseñar bajo la vigilancia del Estado; a ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional; a formular peticiones individual y colectivamente; a la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social; a una remuneración justa por su trabajo, que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano; a la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes."*

²⁰ Del 23/4/2002.

*de hacer uso de los recursos constitucionales y de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico le franquea.*²¹

Uno de los grandes problemas que se presenta en torno a la aplicación del Decreto supremo es el de enfrentar y superar la burocracia que implican los mecanismos de implementación y cumplimiento. Así, uno de los cuestionamientos se da en cuanto a cómo se va a lograr una máxima apertura por parte de los funcionarios públicos, dado que la respuesta, se cree, reside en la voluntad política que al más alto nivel se vea en los resultados y en el cambio del funcionamiento de los servidores públicos.

La Constitución Política de **Brasil**, en el artículo 5º reconoce el derecho de acceso a la información pública al disponer que: *“Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:...XIV Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional...”* Asimismo en el mismo artículo, inciso XXXIII se establece que *“todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general que serán suministradas dentro del plazo de ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo sigilo sea imprescindible para la seguridad de la sociedad o del Estado”*.

Con referencia a la legitimación activa esta resulta ser amplia, toda vez que la norma expresa que *“todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones”*; asimismo no hay que acreditar interés legítimo puesto que la propia regla establece que puede solicitarse información de interés particular o de interés colectivo o general.

Respecto a la información reservada la regla es clara en tanto deja sentado que no será de libre acceso aquella información cuyo sigilo sea imprescindible para la seguridad de la sociedad o del Estado.

Por último, al referirse al sujeto pasivo y aludir a los “órganos públicos” debe entenderse que son todos los órganos públicos, de los tres poderes del Estado, lo obligados a suministrar información, salvo cuando la misma solicitada a cualquiera de esos órganos se refiera a materias reservadas.

La Constitución de **Chile**, de 1980, reformada sustancialmente en 1989 y 1991, garantiza a toda persona el respeto y protección a la vida privada y pública, a su honra y a la de su familia y la libertad de información.²² Además, le otorga un "recurso de protección" frente a los actos u omisiones arbitrarios o ilegales, privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos antes mencionados.²³

²¹ Decreto Supremo 27.329, artículo 4º ap. II.

²² Constitución de Chile, artículo 19.

²³ Constitución de Chile, artículo 20.

Además, cuenta con la **Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575²⁴ (1999)** que fue modificada por Ley 19.653²⁵ e incorporó los artículos 11 bis y 11 ter los que disponen que los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan. Asimismo dispone que la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella, siendo públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial.

La publicidad se extiende a los informes y antecedentes a) que las empresas privadas prestatarias de servicios de utilidad pública y b) las empresas a que se refieren los incisos 3º y 5º del artículo 37.²⁶ de la ley N° 18.046²⁷, sobre Sociedades Anónimas, proporcionen a las entidades estatales encargadas de su fiscalización. Esta obligación pesa sobre esas empresas en la medida que sean de interés público, que su difusión no afecte el debido funcionamiento de la empresa y que el titular de dicha información no haga uso de su derecho a denegar el acceso a la misma.

En la Constitución de **Colombia**, el derecho de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 20.²⁸ que garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Además, el artículo 74 dispone que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable”*.

²⁴ Ley 18.575, Chile, publicada el 5/12/86.

²⁵ Publicada el 14/12/99.

²⁶ Ley 18.046. Chile, artículo 37: *“La calidad de director se adquiere por aceptación expresa o tácita del cargo. El director que adquiriera una calidad que lo inhabilite para desempeñar dicho cargo o que incurriere en incapacidad legal sobreviniente, cesará automáticamente en él. Cuando el Estado o sus organismos fueren titulares de acciones en una sociedad anónima, en un porcentaje tal que les permita nombrar uno o más directores, les será aplicable a éstos lo dispuesto en el Párrafo 3º del Título III de la ley N° 18.575. Igual norma se aplicará a los gerentes de sociedades anónimas cuando su nombramiento se hubiere efectuado por un directorio integrado mayoritariamente por directores que representen al Estado o sus organismos. Asimismo, quedarán sujetos a tales disposiciones los directores y los gerentes de las empresas del Estado que en virtud de leyes especiales se encuentren sometidas a la legislación aplicable a las sociedades anónimas. Lo dispuesto en los incisos tercero, cuarto y quinto se aplicará aun cuando de acuerdo a la ley fuese necesario mencionar expresamente a la empresa para que se le apliquen las reglas de las empresas del Estado o las del sector público, como en el caso de Televisión Nacional de Chile, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Empresa Nacional de Minería, la Corporación Nacional del Cobre de Chile y el Banco del Estado de Chile. La omisión de la declaración a que se refieren los incisos anteriores será sancionada por la Superintendencia de Valores y Seguros en conformidad al Título III del decreto ley N° 3.538, de 1980”*.

²⁷ Publicada el 22/10/81.

²⁸ Constitución de Colombia, artículo 20: *“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”*.

También, Colombia cuenta con la **ley 57**²⁹ de 1985, que garantiza a toda persona el derecho a consultar los documentos que se encuentren en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.³⁰

En cuanto a la legitimación pasiva, la ley precisa el alcance del sujeto obligado a brindar la información, así dispone: *“se entiende por oficinas públicas las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y las unidades administrativas especiales; las de las gobernaciones, intendencias, comisarías, alcaldías y secretarías de estos despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen la Asambleas Departamentales, los Concejos Intendenciales o Comisariales y los Concejos Municipales o que se funden en una autorización de estas mismas corporaciones; y las de los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las cuales la participación oficial sea superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal”*.³¹

En **Costa Rica**, la constitución de 1949, reformada en el año 2003, garantiza *“el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, quedan a salvo los secretos de Estado”*.³²

De la regla de surge una doble restricción; a) el ejercicio se limita a los departamentos administrativos requiriéndose la existencia o la finalidad de un interés público para facilitar el acceso a los mismos, y b) salvaguarda la información concerniente a los secretos del Estado.

Esta disposición constituye sin duda, una visión sesgada del DAIP, porque tal como lo ha expresado el relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *“la libertad de información entraña que los órganos públicos indiquen y difundan en general los documentos de suficiente interés público, por ejemplo, la información básica sobre su propio funcionamiento y el contenido de cualquier decisión o política que afecte a la población”*.³³

El artículo 81 de la constitución política de **Ecuador** garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado.³⁴ A fin de hacer efectivo el principio de

²⁹ Publicada en el diario oficial, N° 37056 del 12/7/85.

³⁰ Ley 57. Colombia, artículo 12.

³¹ Ley 57. Colombia, artículo 14.

³² Constitución de Costa Rica, artículo 30.

³³ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. E/CN.4/2000/63. Publicado en <http://www.cajpe.org.pe>. Del 18/1/2000.

³⁴ Constitución de Ecuador, artículo 81: *“El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas*

publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado y de aquellas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público.

Además, la **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (LOTAIP)**³⁵ reglamenta el acceso a toda información que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades.³⁶

El principal objetivo es el de *“garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales es signatario”*.³⁷

A su vez, se establecen como objetivos secundarios; a) *Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, incluidos los entes señalados en el artículo anterior, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública;* b) *El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país;* c) *Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social;* d) *Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado;* e) *La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y*

y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley. Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.”

³⁵ Ley N° 24. Ecuador. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18/5/2004.

³⁶ LOTAIP. Ecuador, artículo 1°. *“Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.”*

³⁷ LOTAIP. Ecuador, artículo 2.

*legítimo acceso a la información pública; y, f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.”*³⁸

En **España**, el artículo 20 de la Constitución reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.³⁹ El artículo 105⁴⁰ dispone que *“una la ley regulará:....b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

En cuanto al principio de transparencia de la administración, éste se encuentra establecido en las **leyes 12/1989**⁴¹ y **6/1997**⁴² que regulan la función estadística pública y la organización y funcionamiento de la administración general del Estado respectivamente.

Por un lado, la ley que reglamenta la función estadística pública, teniendo como punto de partida el principio de secreto estadístico y de transparencia, dispone que: *“los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarlas, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y ala finalidad con la que se recaban”*⁴³. Por otro, la ley de organización y funcionamiento de la administración general del Estado ha incluido entre los principios a los cuales debe atender la administración, los de *“objetividad y transparencia de la actuación administrativa”*⁴⁴.

Desde la promulgación de la constitución el principio de transparencia se ha constituido en una obligación expresa que no puede ser dejada de lado por parte del estado. Así siguiendo tal lineamiento, en la exposición de motivos de la ley **6/1997** se ha sostenido que *“el servicio a los ciudadanos y a los intereses generales debe*

³⁸ LOTAIP. Ecuador, artículo 2.

³⁹ Constitución Española, artículo 20 *“1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa. 3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. 5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.”*

⁴⁰ Constitución Española, artículo 105. *“La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*

⁴¹ Sancionada el 9/5/1989.

⁴² Sancionada el 14/4/1997.

⁴³ Ley 12/1989, artículo 4.3.

⁴⁴ Ley 6/1997, artículo 3.2.g.

estar caracterizado, como ha dispuesto la constitución, por la objetividad. Es decir la transparencia en la actividad administrativa debe no solo ser una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público. Los titulares de los diferentes órganos administrativos no son más que gestores de intereses ajenos, los del cuerpo social, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.”

Guatemala consagra el derecho de acceso a la información pública en la constitución de 1985, en la que dispone que *“todos los actos de la administración son públicos y que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”*⁴⁵

Además, la **Ley de Libre Acceso a la Información**⁴⁶, tiene como objetivo garantizar el pleno ejercicio del derecho de los interesados en cuanto a la publicidad de esos actos establecida en el artículo 30 de la ley suprema. Asimismo, sistematiza el acceso a datos personales, el uso y tratamiento de los mismos, contenidos en archivos, registros, fichas, bases, bancos o cualquier otra forma de almacenamiento de datos, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los titulares de los datos.

En el caso de **México**, el artículo 6º de la Constitución de 1917 prevé que *“la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público y que el derecho a la información será garantizado por el Estado.”* En consonancia el 8º dispone que *“los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa”* y que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información se dio con la reforma constitucional de 1977, al incorporarse al artículo 6º, que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

El máximo tribunal interpretó originalmente el artículo 6 de la Constitución como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente este concepto como comprensivo de la garantía individual de acceso a la información y la obligación estatal de brindar información veraz. En efecto, el Tribunal Pleno amplió los alcances de dicho precepto legal al establecer que *“el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, falsa o incompleta, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales del artículo 97.”*⁴⁷ *constitucional.*

⁴⁵ Constitución de Guatemala, artículo 30.

⁴⁶ Ley de Libre Acceso a la Información. Aprobado por el Congreso en segunda lectura en octubre de 2002. Puede consultarse en: www.congreso.gob.gt/Pdf/Dictamen/PDF/Iniciativa2594 .

⁴⁷ Constitución de México, artículo 97, *“(…) Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán*

Asimismo, el Estado Mexicano cuenta con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**.⁴⁸, que representa un instrumento por medio del cual el ciudadano tiene la posibilidad de conocer de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que las autoridades gubernamentales toman en su nombre y con su dinero.

La finalidad de la norma es garantizar que las personas tengan acceso a la información que poseen las instituciones que integran los tres poderes del Estado, así como cualquier otra entidad federal.

Los objetivos surgen con claridad del artículo 4 y denotan la amplitud que se dará al dispositivo legal estos son; *“1. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; 2. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que tengan los sujetos obligados; 3. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; 4. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, 5. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos; y 6. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.”*

Además, se aplica no solo al conjunto de los órganos estatales federales (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) sino que también a los órganos constitucionalmente autónomos (Banco de México, Instituto Federal electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, etc.) y los tribunales administrativos, y de manera indirecta a las entidades de interés público, tales como los partidos políticos. A lo que cabe agregar que se trata de la ley de acceso a la información con mayor ámbito de aplicación en el mundo.

Los poderes públicos son los responsables de la aplicación e interpretación de la norma, para lo que se prevé la creación de una Comisión, (Comisión de Garantías de la Información) especializada que tiene a su cargo cuatro funciones principales: 1. ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal, 2. resolver mediante un proceso judicial y de manera similar a un proceso administrativo las controversias que se generen entre los particulares y la administración, 3. supervisar el cumplimiento de la ley y reportar las violaciones a los órganos de control interno y, 4. promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos.

ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.(...)

⁴⁸ Publicada el 11/6/2002.

En **Nicaragua**, el artículo 66 de la Constitución dispone que *“los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.”* Seguidamente el artículo 67 establece el derecho de informar como una responsabilidad social, que será ejercido con estricto respeto a los principios constitucionales.⁴⁹

El Estado de Nicaragua no cuenta con ley de acceso, sin embargo, existe una iniciativa de ley en la Asamblea Nacional⁵⁰, mediante el cual se pretende garantizar y regular el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las instituciones del Estado, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren o manejen recursos públicos. El proyecto dispone que la información es un bien público, lo que implica en primer término, que pertenece a los nicaragüenses y en segundo término, que será accesible a quien lo solicite.

En **Panamá**, el derecho de libre acceso a la información pública no se encuentra expresamente reconocido en la constitución panameña, sin embargo, puede inferirse del derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.⁵¹

La **Ley de transparencia en la gestión pública y habeas data**⁵² establece el derecho de acceso a la información pública, que reconoce a todas las personas el derecho a solicitar, sin necesidad de justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones del Estado en virtud del principio de publicidad de los actos de gobierno. Estando obligadas, también, las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio respecto de este.⁵³

La ley trata en el capítulo III la obligación por parte del Estado de brindar determinada información. Así dispone que *“Las instituciones del Estado, están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.”*⁵⁴. En concordancia, el artículo 9, enumera taxativamente la información que dichas instituciones están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar; 1) el reglamento interno actualizado de la institución; 2) las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico; 3) los manuales de procedimientos internos de la

⁴⁹ Constitución de Nicaragua, artículo 67º: *“El derecho de informar es una responsabilidad social y se ejerce con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución. Este derecho no puede estar sujeto a censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley.”*

⁵⁰ Puede consultarse en www.asamblea.gob.ni/frameserviciosinformacion.htm

⁵¹ Constitución de Panamá, artículo 41.

⁵² Ley Nº 6. Publicada en la Gaceta Oficial el 23/1/2002.

⁵³ LTGP y HD. Panamá, artículo 2: *“Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente ley. Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de, exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.”*

⁵⁴ LTGP y HD. Panamá, artículo 8.

institución; 4) la descripción de la estructura organizativa de la institución; 5) la ubicación de documentos por categorías, registros, y archivos de la institución, y el funcionario responsable de, éstos; 6) la descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos.

La Constitución de **Paraguay** reconoce en el artículo 28 titulado “Del derecho a informarse” que *“las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.”*

En septiembre de 2001, el Poder Ejecutivo derogó la ley 1728⁵⁵ sobre Transparencia Administrativa y Libre Acceso a la Información, cuyo objeto era *“garantizar el acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno, de conformidad con el principio de publicidad de la administración pública y establecer el procedimiento administrativo orientado a la solicitud examen y copia de los documentos requeridos.”*⁵⁶ Reconocía a todas las personas físicas y jurídicas el derecho de solicitar por escrito y recibir información veraz, responsable, ecuánime y oportuna. También dispone que *“la solicitud de información o acceso a documentos de carácter público puede hacerse sin expresión de las razones que la motivan.”*⁵⁷

Los órganos obligados a brindar la información eran *“todos aquellos pertenecientes a la administración central, los descentralizados, entes autónomos, autárquicos, empresas y sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, entidades binacionales, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, gobiernos departamentales, municipales y la Contraloría General de la Republica.”*⁵⁸

En **Perú**, la nueva redacción del texto constitucional reconoce como derecho fundamental de la persona: el de *“solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”*.⁵⁹ Queda entonces constitucionalizada una legitimación activa verdaderamente amplia ya que el derecho de acceso se reconoce a “toda persona”, especificando que no se exige tener un interés directo o indirecto en la información solicitada, ni debe justificarse el pedido en base a otros derechos de los cuales pueda establecerse una dependencia, ya que se trata de un derecho totalmente autónomo.

A mayor abundamiento, la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**⁶⁰ tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en la constitución. A su vez, reconoce el derecho de cada persona a solicitar información, - sin tener

⁵⁵ Ley 1728. Paraguay. Sancionada el 16/7/2001.

⁵⁶ Ley 1728. Paraguay, artículo 1.

⁵⁷ Ley 1728. Paraguay, artículo 2.

⁵⁸ Ley 1728. Paraguay, artículo 3°.

⁵⁹ Constitución de Perú, artículo 2.

⁶⁰ Ley 27.086. Perú. Publicada el 3/8/2002

que explicar por qué razón la requiere-, en cualquier formato, de cualquier organismo gubernamental o entidad privada que presta servicios públicos o ejecuta funciones administrativas.

En tal sentido, consagra el principio de publicidad, con un estándar alto de protección. Proporcionalmente implica un abanico importante de obligaciones estatales que son mencionadas en el artículo 3º de la misma; *“1) Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15º de la presente Ley; 2) El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública y 3) El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.”*⁶¹

En **Portugal**, la constitución establece que: *“Los ciudadanos tendrán derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley en materias relativas a la seguridad interna y externa, la investigación criminal y la intimidad de las personas.”*⁶²

Sin perjuicio de que no cuenta con una ley reglamentaria, puede desprenderse que la legitimación activa es amplia, toda vez que el ejercicio del derecho es reconocido a todos los ciudadanos.

Asimismo, pueden inferirse las excepciones al derecho de acceso, en virtud de la referencia que la constitución hace a las leyes de seguridad, investigación criminal e intimidad de las personas.

Uruguay, en el texto de la Constitución dispone que *“todo Legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso - Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el Legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva. No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.”*⁶³

Del precepto constitucional puede inferirse el derecho de acceso, aunque con una legitimación activa muy estrecha, toda vez que se establece como una potestad o derecho en cabeza de “todo legislador” y no de todos los ciudadanos.

⁶¹ LTAIP. Perú, artículo 3º: *“Principio de publicidad. Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley. En consecuencia: 1 (...).”*

⁶² Constitución de Portugal, artículo 268.

⁶³ Constitución de Uruguay, artículo 118.

Por su parte, el artículo 72.⁶⁴ reconoce todos los derechos inherentes a la personalidad humana o a la forma republicana de gobierno. Pude considerarse en esta enunciación no taxativa está comprendido el derecho de acceso a la información.

Además, se ha presentado un **proyecto de ley de acceso a la información y acción de habeas data, Nº 16736** ⁶⁵, con el fin de reglamentar el precepto constitucional establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, que evidencia el intento de superar una legitimación evidentemente restringida, dado que establece que todos los habitantes de la república tienen derecho a ser informados, y los medios de comunicación tienen la obligación de informarles, de todo aquello que concierna gravemente a la Nación o pueda considerarse de la importancia principal e interés general. Prevé, a mayor abundamiento que cualquier persona podrá solicitar a los organismos estatales o paraestatales, que se le permita consultar o se le expida copia auténtica de los actos administrativos que hayan dictado y de los fundamentos que de ellos emanen, hayan sido éstos publicados o no.

En **Venezuela**, la carta magna reconoce el derecho de acceso a la información pública al disponer que *“Toda persona podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas.”* ⁶⁶ En consonancia con esta norma el artículo 58 agrega que *“La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.”*

También, la República Bolivariana de Venezuela cuenta con la **Ley de acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia** ⁶⁷, mediante la cual se sostiene que un régimen democrático de acceso a la información pública debe permitir que todos los ciudadanos, sin exclusiones, puedan buscar, recibir y difundir información. Así, cuando un ciudadano busca información ejerce de manera conciente y plena el derecho al acceso a la información y el Estado debe promover la adopción de disposiciones legislativas que le garanticen ese ejercicio.

4. Conclusiones.

⁶⁴ Constitución de Uruguay, artículo 72; *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”*.

⁶⁵ Proyecto de ley presentado por los legisladores Marina Arismendi, Danilo Astori, Alberto Cid, Alberto Curiel, Eleuterio Fernández Huidobro, Reinaldo Gargano, José Korseniak, José Mújica, Rodolfo Nin Novoa, Manuel Núñez, Enrique Rubio y Mónica Xavier.

⁶⁶ Constitución de Venezuela, artículo 28.

⁶⁷ Ley de acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia. Declaración de la República Bolivariana de Venezuela. AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8/6/2004

Conforme al análisis desarrollado, considero conveniente realizar el siguiente cuadro comparativo en relación a la protección Constitucional y leyes reglamentarias del DAIP en los países de Iberoamérica.

País	Protección Constitución	Legislación
Argentina:	Artículos. 38, 41, 42, 43 y 75 inciso 22.	Decreto 1172/2003.
Bolivia	No tiene	Decreto Supremo 27.329. Artículos 3 y 4.
Brasil	Artículo 5	Ley 9472 Ley 9507.
Chile	Artículo 19	Ley 18.575. (LOCBGAE)
Colombia	Artículos 20 y 74.	Ley 57/1985.
Costa Rica	Artículo 30	Proyecto de ley.
Ecuador	Artículo 81	Ley 24 (LOTAIP)
España	Artículos 20 y 105.	Ley 12/1989. Ley 30/1992 Ley 83/1995 Ley 6/1997. Ley 27/2006.
Guatemala	Artículo 30.	LAI.
México	Artículo 6.	LFTAIPG.
Nicaragua	Artículos 66 y 67.	Proyecto de ley.
Panamá	No. Artículo 41 (peticionar a las autoridades)	Ley 6. (LTGP y HD)
Paraguay	Artículo 28.	1728 (derogada)
Perú	Artículo 2	Ley 27.086. (LTAIP)
Portugal	Artículo 268.	No tiene.
Uruguay	Artículo 118.	Proyecto de ley
Venezuela	Artículos 28 y 58.	AG/RES. 2057. XXXIV-O/04. (LAIP).

Además puede concluirse que:

- **a. Legitimación activa:** Entre los países que tienen una legitimación activa amplia, refiriéndose a “toda persona” o a “todo ciudadano”, se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal y Venezuela. Mientras que **Costa Rica y Uruguay**, puede sostenerse que poseen una legitimación activa restringida, debido a que el primero de ellos exige acreditar la existencia o finalidad de un interés público; por su parte, en el caso de Uruguay la legitimación activa esta en cabeza de “todo legislador”.
- **b. Legitimación pasiva:** por lo general se prevé el acceso a la información existentes únicamente en Organismos Públicos del Estado; sin embargo **en Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Paraguay**; también alcanza a empresas privadas que suministren servicios públicos o bien organismos descentralizados o autónomos, lo que importa un amplio marco de aplicación relativo a la legitimación pasiva.
- **c. Información reservada:** en la mayoría de los países se establece en forma taxativa aquellos supuestos en los cuales pueden los órganos exceptuarse de suministrar la información requerida, es así en **Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú**.
- **d. Estándares mínimos:** Por último es necesario advertir que en el caso de Perú, al igual que México, están sin duda en un plano muy adelantado en materia de acceso, en relación al resto de América Latina. Si bien están pendientes alguna cuestiones más perfectibles, han logrado una normativa y han comenzado a aplicarla de manera que pueda afirmarse que cumplen con los estándares mínimos exigibles para el ejercicio del DAIP.

