



Transparencia

& Silencio

Encuesta sobre leyes y prácticas
del acceso a la
información en catorce países

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Transparencia y Silencio

Encuesta sobre Leyes y Prácticas del
Acceso a la Información en Catorce Países

© 2006, Open Society Institute. Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Open Society Institute.

ISBN: 978-1-891385-73-5

Publicado por
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

Distribuido por
Central European University Press
Nador utca 11, H-1051 Budapest, Hungary
Email: ceupress@ceu.hu
Website: www.ceupress.org
400 West 59th Street, New York, NY 10019 USA
Tel: 212.547.6932
Fax: 212.548.5607
Email: mgreenwald@sorosny.org

Para más información contactar
Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.justiceinitiative.org
Email: info@justiceinitiative.org

Diseño de cubierta por Jeanne Criscola | Criscola Design
Diseño de texto e imprenta por Judit Kovács | Createch Ltd.

Contenido

Reconocimientos	7
Prefacio	9
Resumen de hallazgos	11
Recomendaciones	15
Introducción	23
1. Normas internacionales	29
1.1 La Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información	30
1.2 La clasificación de los resultados utilizados en el estudio de monitoreo	36
2. Principales hallazgos del estudio de monitoreo	41
2.1 Sin Respuesta: Silencio para la mitad de las solicitudes	41
2.2 Las leyes de acceso a la información aumentan la transparencia	52
2.3 Inconsistencia: gran variedad en el tratamiento de las solicitudes	58
2.4 La expansión de leyes de acceso a la información	68
2.5 Las ONGs activistas aumentan el índice de respuesta	77

3. Hallazgo por tipo de resultado y análisis legal	87
3.1 Obstáculos significativos al presentar solicitudes	90
3.2 Denegaciones orales: Rechazo en el lugar	104
3.3 Envíos a otros sitios: Transferencias y Derivaciones	114
3.4 No se posee la información: Falta de recopilación de información	131
3.5 Información recibida: a tiempo y de alta calidad	136
3.6 Información parcial e inadecuada: malas excusas	144
3.7 Denegaciones por escrito: definición de exenciones	154
4. Hallazgos por monitoreo de las variables: solicitantes, solicitudes, plazos	171
4.1 Discriminación en el suministro de información: variación según el solicitante	171
4.2 De rutina, difícil y sensible: resultados según diversos tipos de solicitud	180
4.3 A tiempo o nunca: plazos e información tardía	185

Reconocimientos

Este informe del Open Society Justice Initiative de la Sociedad Abierta fue escrito por Helen Darbshire y Thomas Carson, con edición de Stephen Humphreys, Sandra Coliver y David Berry, edición adicional de Chuck Sudetic y revisión de James A. Goldston. La producción del informe fue supervisada por Ari Korpivaara y Will Kramer de Open Society Institute (Nueva York), con diagramación y diseño de Judit Kovacs de Createch (Budapest).

El Justice Initiative, conjuntamente con Thomas Carson de TC Group Research Consultancy (Budapest) desarrollaron la metodología de monitoreo. El proyecto fue dirigido por Helen Darbshire y Eszter Filippinyi del Justice Initiative y Thomas Carson, con coordinación regional de Andrés Mejía de IPYS (América Latina) y Mukelani Dimba de ODAC (África); los pasantes del área legal del Justice Initiative, Liina Ilomets y Katalin Talur brindaron respaldo adicional al proyecto. El software que posibilitó la recolección y el análisis de datos fue desarrollado por Gábor Kiss, Gábor Kállai y su comprometido equipo en IMN Ltd (Hungría).

El proyecto de monitoreo no hubiera sido posible sin el aporte y la dedicación de los contrapartes del Justice Initiative en cada país: en Argentina, Roberto Saba, Martha Farmelo y Mariela Belski de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC); en Armenia, Shushan Doydoyan y Ruzanna Khachatryan del Centro de Libertad de Información; en Bulgaria, Gergana Jouleva y Nikolay Marekov del Programa de Acceso a la Información; en Chile, Andrea Sanhueza, Silvana Lauzán y Pedro Mujica de Participa; en Francia, Anne-Marie Gosse y Franck Petit de Reseau Intermedia; en Ghana, Nana Oye Lithur, Binditi Chitor y Joseph Kingham Ochill del Instituto de Derechos Humanos del Commonwealth-Ghana; en Kenia, Steve Ouma Akoth y Ojiambo Elphas Victor de la Comisión de Derechos Humanos de Kenia; en Macedonia, Klime Babunski y Vesna Gogova de ProMedia; en México, Issa Luna Pla y Luis Quinteros de Libertad de Información de México (LIMAC);

en Mozambique, Eufrogenia dos Reis Manuela, Armando John y John Supeta del Grupo para la Deuda de Mozambique; en Nigeria, Edetaen Ojo y Tive Denedo de Media Rights Agenda; en Perú, Javier Casas, Lucía Fernández y Andrés Mejía del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS); en Rumania, Diana-Olivia Calinescu del Comité Rumano de Helsinki (APADOR-CH) y el consultor Cristian Ghinea; en Senegal, Mouhamed Mbodj y Dauda Seck del Foro Civil; en Sudáfrica, Richard Calland, Alison Tilley, Mukelani Dimba, Teboho Makhalemele, y Catherine Musuva del Centro de Asesoría para la Democracia Abierta (ODAC); y en España, Carlos Cordero y Juanjo Cordero de Sustentia.

El Justice Initiative desea agradecer a todos aquellos que contribuyeron con el proyecto, especialmente a los colegas de las oficinas regionales y nacionales de Open Society Institute. El reconocimiento también se hace extensivo a todos quienes revisaron el texto y los datos, con especial agradecimiento a Thomas Blanton y Meredith Fuchs del Archivo de la Seguridad Nacional (Washington D.C.) por sus útiles y alentadores comentarios.

Prefacio

En la actualidad, los habitantes de 65 países tienen leyes que proveen mecanismos para solicitar y obtener información de sus respectivos gobiernos. El número de leyes sobre “libertad de información” o “acceso a la información”¹ ha aumentado en los últimos años, y 53 de dichas leyes se han sancionado tan sólo en la última década y media. Uno de los objetivos del Open Society Justice Initiative es promover la libertad de información y respaldar tanto la aprobación de leyes sólidas de acceso a la información como los esfuerzos para que dichas leyes se implementen de un modo efectivo.

Este informe describe los resultados de un estudio efectuado por el Justice Initiative y sus contrapartes para descubrir cómo las oficinas y agencias gubernamentales de catorce países –Argentina, Armenia, Bulgaria, Chile, Francia, Ghana, Kenia, Macedonia, México, Nigeria, Perú, Rumania, Sudáfrica, España – responden a las solicitudes específicas de información. Para este estudio, el Justice Initiative y sus contrapartes diseñaron un mecanismo de investigación denominado Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información, para administrar la recolección y el análisis de los datos de un modo que mostrara resultados estadísticamente válidos.

Los participantes del estudio efectuaron solicitudes de información en las oficinas de organismos y agencias gubernamentales. El Justice Initiative y sus contrapartes luego evaluaron y analizaron el trato recibido por las personas que solicitaron la información, el modo en que respondieron las oficinas y agencias gubernamentales, y la naturaleza y calidad de dichas respuestas. Se realizaron entrevistas de seguimiento para descubrir las razones por las cuales los funcionarios y el personal de las oficinas y agencias gubernamentales se comportaron del modo en que lo hicieron.

Este informe brinda un panorama del estado del acceso a la información en los países estudiados en particular. Las comparaciones por países efectuadas más adelante muestran las amplias tendencias y no constituyen medidas absolutas del cumplimiento

con los principios del acceso a la información –en rigor de verdad, pocos países mostraron un desempeño consistente en todos los indicadores. El estudio tampoco se propone otorgar una medición general de la transparencia gubernamental en ninguno de los países comprendidos.

Sin embargo, el estudio sí brinda un conocimiento valioso de los procedimientos de aplicación de las normas de acceso a la información en los países monitoreados. Abre una ventana hacia un aspecto específico de la transparencia: el derecho de un individuo de solicitar y recibir información del gobierno. Y revela mucho acerca de la naturaleza y eficacia de los mecanismos adaptados y adoptados por los gobiernos de todo el mundo para garantizar el derecho de acceso a la información.

Nota

1. En el presente informe los términos “acceso a la información” y “libertad de información” se utilizan de modo intercambiable.

Resumen de hallazgos y conclusiones

En el curso del Estudio de Monitoreo 2004 del Justice Initiative se entregaron un total de 1,926 pedidos de información a instituciones gubernamentales en 14 países. En cada país se entregaron dos veces 70 preguntas por 7 solicitantes de diverso tipo en diferentes tiempos a 18 instituciones gubernamentales. Entre los solicitantes se encontraron ONGs, periodistas, gente de negocios, personas sin afiliación y miembros de grupos excluidos, como analfabetos, personas minusválidas o de minorías vulnerables. Las solicitudes enfocaron en información que la institución pública tiene o debería tener. En lo posible no se solicitó información que pudiese considerarse una excepción de la legislación en acceso a la información.

1) Las leyes de acceso a la información aumentan la transparencia: Las solicitudes de información efectuadas en el estudio produjeron mayor información en países con leyes de acceso a la información que en países sin estas leyes, indicando que las leyes de acceso a la información han tenido un significativo impacto positivo en los países estudiados. En concreto, el estudio afirma que en los países con leyes de acceso a la información, las solicitudes de información a las entidades gubernamentales obtuvieron respuestas con un 20 por ciento más de frecuencia. Los participantes del estudio que solicitaban información en países con leyes de acceso a la información recibieron información el 33 por ciento de las veces, y aquellos que pedían información en países sin leyes de acceso a la información la recibieron un 12 por ciento de las veces.

2) Silencio Administrativo: El estudio de monitoreo indicó que incluso en los países que poseen leyes de acceso a la información existe un grave problema con la falta absoluta de respuesta por parte del gobierno a las solicitudes de información. El estudio reveló que 56 por ciento de las solicitudes efectuadas en países sin leyes de acceso a la información quedaron sin respuesta, mientras que en aquellas efectuadas en países con leyes de acceso a la información la cifra es del 38 por ciento.

3) Los países en transición hacia una democracia entregaron más información: Las solicitudes de información realizadas en países en transición hacia gobiernos democráticos revelaron un porcentaje más elevado de información que las efectuadas en dos democracias maduras. El estudio descubrió que las solicitudes de información a organismos de gobierno obtuvieron respuestas más frecuentes y de mejor calidad en Armenia, Bulgaria, Perú, México y Rumania que las solicitudes de información en Francia o España. Sin embargo, el estudio no concluye que los gobiernos de Francia y España son menos transparentes a nivel general o que ponen menos información a disponibilidad del público. El estudio muestra, por ejemplo, que Francia publica grandes cantidades de información en informes y sitios Web del gobierno y que parte de la información solicitada se encontraba disponible al público.

4) Existen variaciones regionales: Las solicitudes de información realizadas en países de Europa, en donde el derecho legítimo y accionable de acceso a la información ha existido por más tiempo y es más prevaleciente, obtuvieron un porcentaje mayor de respuestas que las solicitudes de información en países de América Latina y África, en donde el derecho legítimo y accionable de acceso a la información no ha existido por tanto tiempo como en Europa. Concretamente, el estudio determinó que los gobiernos revelaban más información en países de Europa que en países de América Latina y África. El acceso a la información se ha desarrollado en diferentes regiones durante distintos períodos a medida que los movimientos civiles que reaccionaban, por ejemplo, ante las violaciones a los derechos humanos y la corrupción, cobraban fuerza. Los factores que han influido sobre el desarrollo de leyes de acceso a la información incluyen la voluntad política y los incentivos políticos externos como la potencial membresía a la Unión Europea y los préstamos del Banco Mundial.

5) La participación de sociedad civil contribuye a la aplicación de leyes de acceso a la información : Las solicitudes de información efectuadas en países en donde los movimientos de la sociedad civil eran activos en los procesos de redacción, adopción e imple-

mentación de leyes de acceso a la información recibieron respuestas en más instancias que las solicitudes de información realizadas en países en donde los movimientos de la sociedad civil no eran activos en los procesos de redacción, adopción e implementación de leyes de acceso a la información. El estudio reveló que las solicitudes de información realizadas en Armenia, Bulgaria, México, Perú y Rumania, en donde las ONGs estaban involucradas en promover y asegurar la implementación de las leyes de acceso a la información –por ejemplo, emitiendo numerosas solicitudes de información y asumiendo litigios estratégicos en respuesta a la imposibilidad o negación por parte de las entidades gubernamentales de proveer la información solicitada, recibieron más respuestas que las solicitudes de información efectuadas en otros países en donde las ONGs estuvieron menos involucradas.

6) La discriminación afecta las respuestas: Los solicitantes que participaron del estudio que eran periodistas o representantes de las ONGs y se identificaron como tales al dirigirse a los organismos de gobierno con solicitudes de información tendieron a recibir respuestas en más instancias que los que se identificaron como empresarios. Las personas que hicieron solicitudes de información y eran miembros de un grupo excluido o vulnerable, es decir, miembros de un grupo racial, étnico, religioso o socioeconómico comúnmente sujeto a discriminación, tendieron a recibir menos respuestas que quienes se presentaron como periodistas, representantes de ONGs o empresarios. El estudio reveló que las personas que se identificaron como periodistas o representantes de ONGs al solicitar información a organismos gubernamentales recibieron respuestas entre un 26 por ciento y 32 por ciento de las veces. Aquellos que se identificaron como empresarios recibieron respuestas un 19 por ciento de las veces, y los miembros de un grupo excluido recibieron respuestas el 11 por ciento de las veces.

7) Resultados inconsistentes, incluso en países que respondieron con mayor frecuencia: El estudio reveló que en donde se presentaban pares de solicitudes idénticas ante organismos de gobierno, las respuestas recibidas fueron inconsistentes un 57 por ciento de las veces. Incluso en países (como Bulgaria y Rumania) en donde los organismos de gobierno respondieron con mayor frecuencia a las solicitudes de información, las respuestas resultaron inconsistentes en sólo un poco más del 50 por ciento de las veces; por ejemplo, Bulgaria midió 50 por ciento, Rumania 53 por ciento. En muchos casos, la inconsistencia de respuestas reflejó un comportamiento discriminatorio por parte del personal del gobierno hacia las personas que solicitaban la información.

8) Incumplimiento, variación; cumplimiento, uniformidad: En aquellos organismos gubernamentales encuestados que, en términos generales, mostraban incumplimiento con las leyes y principios de acceso a la información, el modo de incumplimiento fue variado. El estudio reveló que, en los casos en que se planteó la misma solicitud dos veces a un organismo gubernamental, y ambas solicitudes obtenían respuestas en incumplimiento, dicho incumplimiento se manifestaba de distintas maneras. Algunas veces no existía ningún tipo de respuesta. Otras veces, la respuesta era tardía. En ocasiones, la solicitud ni siquiera era aceptada. Por el contrario, en aquellos organismos gubernamentales encuestados que, en términos generales, cumplían con las leyes y principios de acceso a la información, el modo de cumplimiento tendió a ser uniforme.

9) Denegaciones casi nunca por escrito: En instancias en que los organismos del gobierno se negaron a responder a las solicitudes de información, los organismos públicos casi nunca establecieron sus denegaciones por escrito. El estudio mostró que en países con leyes de acceso a la información los organismos gubernamentales dejaron constancia por escrito de su denegación a otorgar la información solicitada un 5 por ciento de las veces, y que en países sin leyes de acceso a la información, los organismos gubernamentales dejaron constancia por escrito de la denegación un 2 por ciento de las veces. De las denegaciones por escrito recibidas, alrededor del 40 por ciento mencionó razones reconocidas como legítimas según el derecho internacional y regional para la negación a otorgar información. Por ejemplo, algunos organismos de gobierno especificaron que la divulgación de la información solicitada afectaría intereses que gozan de protección. Alrededor del 60 por ciento de las denegaciones por escrito, sin embargo, citaron razones no reconocidas como legítimas conforme al derecho internacional y regional. Por ejemplo, en algunas instancias, establecieron que la persona que solicitaba información no había demostrado razones suficientes por las cuales necesitaba dicha información. En otras instancias, el otorgamiento de la información estuvo condicionado al pago de una tarifa por encima del costo real de procesar la solicitud. En otros casos, un funcionario público o administrativo u otro tipo de personal se negó a brindar información con el argumento de que la misma se encontraba a disposición del público en otra parte, pero no proveyeron las instrucciones acerca de dónde se podía acceder a dicha información.

Recomendaciones

Para garantizar que todos los individuos gocen del derecho a la información:

- Las legislaturas nacionales y locales deben adoptar leyes¹ que brinden a todas las personas acceso a la información en poder de los organismos de gobierno y de organismos que cumplan funciones públicas (de aquí en adelante denominados “organismos públicos”). Los solicitantes no deben tener que justificar los motivos de sus solicitudes.
- Los gobiernos nacionales deben dejar en claro a los funcionarios, administrativos y demás personal pertinente (de aquí en adelante denominados “funcionarios públicos”) de los organismos públicos que la discriminación en el tratamiento de solicitudes de información y en el suministro de información es inaceptable y tendrá consecuencias disciplinarias y posiblemente legales.
- Las organizaciones de la sociedad civil deben monitorear las prácticas de libertad de información, investigar las instancias sospechadas de discriminación, demandar judicialmente en instancias donde se detecta discriminación, y procurar la imposición de penas según se establece en las leyes antidiscriminatorias.

Para garantizar que todos los funcionarios públicos, administrativos y otros respeten el derecho de acceso a la información:

- Los organismos públicos deben asegurar que todo su personal, incluyendo el de seguridad y recepción, posea un entendimiento básico del derecho de los miembros del público a dirigirse a estos organismos para solicitar y acceder a la información pública.
- En los países con leyes de acceso a la información, aquellos funcionarios públicos que probablemente reciban solicitudes de información deben ser informados de que dichas solicitudes deben ser aceptadas.

Para garantizar que todas las personas que buscan información puedan formular y presentar solicitudes:

- Los organismos públicos deben garantizar que los miembros del público puedan presentar solicitudes de información en persona, por ejemplo, en un área o mostrador de recepción accesible. Las oficinas de información deben estar claramente designadas y ser fáciles de localizar.
- Las leyes de acceso a la información deben establecer la posibilidad de presentar solicitudes orales de información. En casos en que la ley permite solicitudes orales de información pero la información solicitada no se puede otorgar inmediatamente, la ley debe exigir a los funcionarios públicos que establezcan la solicitud por escrito ellos mismos o bien que asistan a las personas que solicitan información para que formulen una solicitud por escrito.
- En los países en donde las leyes no permiten la presentación de solicitudes orales de información, los funcionarios públicos deben ser capacitados para ayudar a los solicitantes a efectuar sus solicitudes por escrito y para redactar las solicitudes de información en nombre de personas que no pueden escribir o tienen dificultad de comunicarse por escrito.

Para garantizar que los organismos públicos respondan a todas las solicitudes de información de un modo oportuno, eficiente y a un costo razonable para las personas que efectúan la solicitud:

- Las leyes de acceso a la información deben establecer plazos definidos para que los organismos respondan a las solicitudes de información. Si se permiten prórrogas, las mismas deben ser por un período fijo de duración razonable y deben otorgarse por razones específicas, como por ejemplo cuando la información solicitada es voluminosa o requiere ser recabada. Catorce días es el plazo promedio establecido para respuestas a solicitudes de información en más de 40 leyes de acceso a la información estudiadas. Los plazos mayores a quince días deben ser analizados para asegurar que están justificados por circunstancias inusuales.
- Los organismos públicos deben establecer mecanismos internos para rastrear solicitudes de información, por ejemplo, asignando a cada solicitud un número de referencia y otorgándole dicho número a la persona que efectúa la solicitud para que pueda realizar consultas en caso de que la información no le sea entregada en el debido tiempo.
- Las leyes de acceso a la información deben elaborar procedimientos, incluyendo procedimientos de apelaciones expeditivas, para manejar la incapacidad por parte de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información dentro de los plazos establecidos.
- Al responder a las solicitudes de información, los organismos públicos deben cobrar sólo tarifas razonables directamente relacionadas con el costo de reproducir y entregar la información. Las leyes de acceso a la información deben permitir una exención discrecional de dichos cargos en instancias en donde, por ejemplo, el número de copias es reducido o las personas que efectúan dichas solicitudes son indigentes. La vista de copias originales de documentos debe ser siempre libre de costo.

Para impedir que los organismos públicos se vean imposibilitados de responder a las solicitudes de información de modo oportuno:

- Las leyes y normas de acceso a la información deben establecer claramente que la imposibilidad por parte de los funcionarios públicos de responder a las solicitudes de información es una seria violación del derecho del público a acceder a la información pública. Los funcionarios públicos deben recibir una capacitación que les informe de su obligación de responder eficazmente a las solicitudes de información en modo oportuno.
- Las leyes y normas de acceso a la información deben elaborar procedimientos, incluyendo procedimientos de apelaciones expeditivas, para manejar la falta de respuesta a las solicitudes en los plazos establecidos.

Para evitar el manejo inconsistente de solicitudes y la pérdida de solicitudes:

- Los organismos públicos deben responder a las solicitudes de información de un modo consistente. Pueden lograrlo capacitando a los funcionarios, a los administrativos y al personal pertinente y estableciendo sistemas y procedimientos internos transparentes para el procesamiento de solicitudes de información. Dichos sistemas y procedimientos podrían incluir la asignación de funcionarios responsables para manejar las respuestas a solicitudes de información y la introducción de un sistema de rastreo de dichas solicitudes.

Para garantizar que las personas que solicitan información puedan identificar y ubicar la información en poder de los organismos públicos y para asegurar que las solicitudes de información lleguen al organismo público correcto:

- Las leyes de acceso a la información deben contemplar el nombramiento de un comisionado de información o funcionario o institución similares para controlar los procedimientos de solicitud de información y para resolver problemas.

- Las leyes de acceso a la información y las normas de implementación deben exigir a los organismos públicos la compilación, el mantenimiento, y la publicación de índices y catálogos de la información que poseen. Dichos índices y catálogos deben enumerar los títulos de los documentos confidenciales, es decir, documentos que están exentos de divulgación al público, con el fin de facilitar la revisión pública de los criterios utilizados para clasificar documentos.
- Las leyes de acceso a la información y las normas de implementación deben establecer disposiciones específicas para transferir o derivar solicitudes de información cuando estos se han presentado ante el organismo público equivocado. Como mínimo, los organismos públicos deben realizar un esfuerzo de buena fe para derivar a las personas que solicitan información a la agencia u organismo indicados.
- Cuando alguien solicita determinada información ante un organismo público y los funcionarios públicos no logran ubicar la información requerida, el funcionario a cargo debería tener la obligación de informar tanto a la persona que efectuó la solicitud como al comisionado de información u otro ente regulador responsable por los procedimientos de acceso a la información. Dicha obligación disuadiría a los funcionarios públicos de negar livianamente solicitudes de información, y facilitaría el monitoreo del manejo de la información dentro del gobierno.
- Cuando la información solicitada es inexistente, los funcionarios públicos deberían tener la obligación de informárselo a la persona que solicitó la información. Dicha respuesta es un elemento clave de un gobierno abierto y puede sentar las bases para un diálogo constructivo entre gobierno y público acerca del tipo de información necesaria para mejorar la eficiencia del gobierno y aumentar la calidad de la toma de decisiones y la formulación de políticas.²

Para garantizar que las solicitudes de información se respondan incluso cuando existió una publicación proactiva de la información:

- La transparencia proactiva, tal como la publicación de información y de material en sitios web del gobierno, facilita el acceso a la información pero no exime a los organismos públicos ni a los entes que desempeñan funciones públicas del deber de proveer información a las personas que la solicitan. Como mínimo, cuando la persona que solicita información tiene acceso a Internet, los organismos públicos deben proporcionar los URLs exactos, ya que las páginas de inicio no son suficientes. Cuando la persona que solicita información no posee acceso a Internet, los organismos públicos deben entregarles las páginas pertinentes impresas, a un costo de impresión estándar establecido por ley. Las leyes y normas pertinentes deben establecer claramente dichas obligaciones.

Para garantizar que las negativas del gobierno a proveer información se basan en excepciones legítimas y que dichas negativas a proveer información se pueden apelar:

- Las leyes y normas de acceso a información deben establecer que los organismos públicos sólo pueden exceptuar cierta información de ser divulgada en instancias en las que revelarla pudiera afectar un interés protegido por derecho internacional que no sea superado por un interés público. La capacitación sobre acceso a la información en organismos públicos debe dejar en claro a todos los funcionarios pertinentes que en cuestiones de derecho a la información, existe la presunción de apertura.
- Las leyes y normas de acceso a la información deben exigir que todas las negativas a dar información se efectúen por escrito para las personas que solicitaron la información en cuestión; que dichas negativas establezcan las razones para la no divulgación, incluyendo las razones por las que dichos motivos se aplican a la información en cuestión; y que dichas negativas expliquen los procedimientos para apelar la decisión. Las leyes de acceso a la información también deben exigir a los organismos públicos y a los entes que desempeñan funciones públicas que notifiquen al comisionado de información

o ente regulador similar de cada instancia en que los organismos públicos rechacen solicitudes de información.

- La capacitación sobre acceso a la información en organismos públicos debe incluir instrucción acerca de la divulgación parcial, o “separación” de documentos, para garantizar que la información no-dañina contenida en los mismos documentos que la información reservada pueda ingresar al dominio público.

Para garantizar una independiente toma de decisiones y revisión de las solicitudes de acceso a la información:

- Las leyes de acceso a la información deben exigir la designación de oficiales de información con la autoridad para revelar información tanto en forma proactiva como en respuesta a solicitudes. Las solicitudes de información sólo deben rechazarse después de un transparente proceso interno de revisión que incluya a los funcionarios superiores para garantizar que las excepciones se han aplicado adecuadamente.
- La legislatura nacional, una comisión o comisionado de información, u otros organismos de control o funcionarios encargados de supervisar la implementación de las leyes de acceso a la información deben revisar de un modo oportuno la emisión por parte de organismos públicos de las negaciones por escrito para divulgar la información para asegurar que las excepciones se estén aplicando adecuadamente y que las negaciones de solicitudes no se basen en tarifas inapropiadas, exigencias de clarificación de solicitudes, consultas acerca de por qué se solicita la información, etc.

Notas

1. Estas recomendaciones hacen referencia a leyes. Los gobiernos también pueden cumplir estas recomendaciones complementando las leyes con otras normas y reglamentos para garantizar la plena conformidad con el derecho a la información.
2. El deber de recabar información recae fuera del espectro del presente estudio. Aunque el estudio sólo aborda el derecho de acceder a la información, el Justice Initiative alienta a los gobiernos a adoptar leyes y normas que exijan a los organismos que recaben la información fundamental de sus funciones.

Introducción

El derecho de acceder a la información en poder de los organismos públicos se ha convertido en el referente del desarrollo democrático. En total, al menos 65 países en todo el mundo poseen actualmente leyes que establecen mecanismos para que el público solicite y reciba información en poder del gobierno (leyes de acceso a la información o de libertad de información). Gran parte de esta legislación surge de recientes iniciativas de transparencia en las democracias de transición: en los últimos 15 años se han adoptado 53 leyes de acceso a la información, 28 de las cuales se aprobaron desde 2000. Europa Central y del Este es pionera en consagrar el derecho de acceder a la información en las leyes, seguida de una serie de países de América Latina. Los gobiernos de Asia y África se unen cada vez más al movimiento global de la libertad de información.

El ímpetu por que los gobiernos y las legislaturas adopten leyes de acceso a la información o de libertad de información abarca desde campañas de la sociedad civil a presiones por parte de organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, que cada vez más luchan por la transparencia en las iniciativas anticorrupción. Los gobiernos que intentan ganar la confianza de sus ciudadanos aceptan la participación pública que se traduce en una mayor apertura. Estos factores brindan significativas oportunidades para quienes trabajan por promover un gobierno abierto y responsable (*accountable*).

Sin embargo, la proliferación de las leyes de acceso a la información conlleva algunos riesgos: es posible que los estados deseosos de mostrar sus credenciales democráticas a la comunidad internacional adopten leyes por debajo de los estándares. Incluso en los lugares donde las leyes son excelentes en el papel, pueden no implementarse bien en la práctica. En respuesta a estas inquietudes, el Open Society Justice Initiative desarrolló la Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información con el objetivo de evaluar no sólo si las leyes nacionales cumplen con los estándares internacionales en el

papel, sino también si se implementan en conformidad con dichos estándares o incluso con sus propias disposiciones.

La Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información del Justice Initiative ofrece una base metodológica para monitorear y analizar el cumplimiento con las normas del acceso a la información. Se desarrolló sobre la base de una revisión del monitoreo, investigación y establecimiento de estándares relativos al acceso a la información por parte del Justice Initiative y otras organizaciones de la sociedad civil.

La Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información fue creada como un instrumento versátil y efectivo para permitir el análisis de una variedad de indicadores de la información, para facilitar la comparación entre distintos organismos públicos dentro de un país dado y permitir el análisis comparativo de transparencia y adecuación de las disposiciones sobre acceso a la información de los países. La herramienta se propone ser lo suficientemente flexible para utilizarse en variados contextos de monitoreo, desde grandes estudios en múltiples países hasta la evaluación de una o dos instituciones dentro de un país determinado. En países que aún no poseen leyes de acceso a la información, los indicadores de niveles de transparencia resultan valiosos para demostrar la necesidad de legislación.

La Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información se probó como proyecto piloto en Armenia, Bulgaria, Macedonia, Perú y Sudáfrica impulsada por el Justice Initiative junto con organizaciones de la sociedad civil en dichos países. Los cinco países fueron seleccionados para representar un espectro de desarrollo e implementación legislativa desde países que no poseían leyes de acceso a la información en ese momento (Armenia y Macedonia) hasta otros que recién comenzaban a implementar una nueva legislación (Perú) y otros con algunos años de experiencia de un régimen de leyes de acceso a la información (Bulgaria, Sudáfrica)

Después del proyecto piloto de 2003, un segundo proyecto de seguimiento más extensivo se llevó a cabo en 16 países en 2004. Este informe¹ presenta datos comparativos seleccionados de 14 de dichos países. La metodología se mejoró y se expandió en 2004, incorporando las enseñanzas adquiridas en el transcurso del proyecto piloto. Se presentó un mayor número de solicitudes, se registró un mayor rango de resultados, y la eficacia de cada etapa del proceso de solicitud se rastreó más de cerca.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil han sido firmes defensoras del acceso a la información en las democracias emergentes y precursoras en el desarrollo de programas para garantizar el goce de este derecho en la práctica. Las actividades usuales incluyen la concientización a través del respaldo, la capacitación de funcionarios admi-

nistrativos, medios de comunicación y público, y la respuesta mediante litigios ante las negativas a proveer información. Las bases nacionales del Justice Initiative y de OSI han participado activamente en este trabajo. El presente ejercicio de monitoreo tuvo el objetivo adicional de intentar rastrear el impacto de los proyectos de apoyo a la implementación que OSI tiene en países que poseen plenas leyes de acceso a la información, incluyendo Bulgaria, Rumania y Sudáfrica, y más recientemente México y Perú. El monitoreo también se llevó a cabo en países en donde el Justice Initiative participó en el apoyo de la sociedad civil por la adopción de leyes de acceso a la información: Argentina, Armenia, Chile, Macedonia y Nigeria.

Para el estudio de 2004, el Justice Initiative seleccionó países en tres continentes que comprendían variados entornos políticos y culturales, y con un más amplio espectro de experiencia en la implementación de disposiciones de transparencia. Se monitorearon por primera vez dos países de Europa occidental: Francia, que adoptó una ley de acceso a la información en 1978, y España, que posee una serie de disposiciones de acceso a la información que datan de 1992 pero ninguna ley plena de acceso a la información.

La incorporación de Francia y España en el presente estudio brinda un marco comparativo con dos antiguos estados miembro de la Unión Europea, cuyos contextos jurídicos y administrativos con frecuencia se toman como modelos para los países que transitan hacia la democracia, especialmente en Europa Central y Oriental, en América Latina y en la región franco-parlante de África.

En cada país, las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la libertad de información trabajaron en conjunto con el Justice Initiative para llevar a cabo el proyecto:

Europa

Armenia:	Freedom of Information Center (FOI Center of Armenia)
Armenia:	Centro de Libertad de Información (Centro de LDI de Armenia)
Bulgaria:	Programa de Acceso a la Información (AIP)
Macedonia:	Pro Media
Francia:	Réseau Intermedia
Rumania:	Comité Rumano de Helsinki (APADOR-CH)
España:	Sustentia

África

España:	Sustentia
Ghana:	Instituto de Derechos Humanos del Commonwealth–Ghana (CHRI-Ghana)
Kenia:	La Comisión de Derechos Humanos de Kenia
Mozambique:	Grupo de Deuda de Mozambique
Nigeria:	Agenda Media Rights (MRA)
Senegal:	Forum Civil
Sudáfrica:	Centro de Asesoría de Democracia Abierta (ODAC)

América Latina

Argentina:	Asociación por los Derechos Civiles (ADC)
Chile:	Participa
México:	Libertad de Información de México, Asociación Civil (LIMAC)
Perú:	Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)

De los 14 países incluidos en el estudio, siete (Armenia, Bulgaria, Francia, México, Perú, Rumania y Sudáfrica) poseían leyes de acceso a la información en el momento del monitoreo. Los tres restantes (Argentina, Chile y España) poseían disposiciones sobre acceso a la información en diversos textos jurídicos pero aún no habían adoptado una legislación plena sobre el acceso a la información cumpliendo con los requisitos detallados en el Cuadro 1. Cuatro de los países monitoreados (Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria) no poseyeron leyes de acceso a la información de ninguna clase (Macedonia adoptó una ley de acceso a la información después del estudio, en 2006).

Nota

1. En dos países, Mozambique y Senegal, los estudios de monitoreo se completaron pero los resultados no pudieron ser utilizados en este estudio comparativo debido a problemas de captura de datos.

Tabla 1: Constituciones y Marco Legal en los países monitoreados

País	Constitución	Leyes de acceso a la información implementadas
Argentina	1994: acceso a la información ambiental en poder del gobierno (Artículo 41).	<ul style="list-style-type: none"> • (Decreto) Regulación General sobre el Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional del 3 de diciembre de 2003; • Estatuto de acceso a la información de la ciudad de Buenos Aires de 1998 (Ley 104).
Armenia	1995: “libertad de buscar, recibir y diseminar información” (Artículo 24).	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley de la República de Armenia sobre Libertad de Información del 23 de septiembre de 2003; entró en vigor el 15 de noviembre de 2003.
Bulgaria	1991: derecho a la información en poder del gobierno en la que todo ciudadano pudiera tener interés legítimo (Artículo 41).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Acceso a la Información Pública (AIPA) adoptada el 22 de junio de 2000; entró en vigor el 7 de julio de 2000.
Chile	1980: Ninguna disposición al momento del monitoreo; el Artículo 8 incluido en las enmiendas el 26 de agosto de 2005 (Ley N° 20.050) establece que los actos y decisiones de los organismos públicos deberán ser públicos sólo sujetos a las excepciones enumeradas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 19.653 del 14 de diciembre de 1993 sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración Pública (“Ley de Probidad”). • Ley 19.880 del 29 de mayo de 2003 sobre el Establecimiento de las Bases para el Procedimiento Administrativo que afecte los Actos de los Órganos de la Administración Pública (Ley de Procedimientos Administrativos).
Francia	1958: derecho a saber con qué fines se utilizan los impuestos (Artículo 14).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del 17 de Julio de 1978 sobre el Libre Acceso a los Documentos Administrativos (Ley 78-753) según fue modificada por leyes posteriores incluyendo la Ley 2000-231 del 12 de abril de 2000 y más recientemente la Ley 2002-1487 del 20 de diciembre de 2002.
Ghana	1992: derecho a la información, “sujeta a dichas calificaciones y leyes tal como son necesarias en una sociedad democrática” (Artículo 21(1)(f)).	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna ley. Proyecto de ley sobre Libertad de Información (proyecto de ley) de 2002 aún pendiente. [El Decreto de Evidencia (1975, NRCD 323), Ley de Secreto de Estado (1962, Ley 101), y Ley de Servicios Civiles (1993 PNDCL 327) todas se refieren al derecho a la información en el sentido negativo de calificar la provisión de información al público]
Kenia	1963: no se especifica.	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna Ley de Acceso a la Información.
Macedonia	1991: “Se garantizan el libre acceso a la información y la libertad de recepción y transmisión de información” (Artículo 16).	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley sobre el Libre Acceso a la Información bajo consideración del gobierno en el periodo del estudio.

Tabla 1: Constituciones y Marco Legal en los países monitoreados (*continua*)

País	Constitución	Leyes de acceso a la información implementadas
México	1917 (según modificación de 1977): Artículo 6 sobre el derecho a la opinión también establece que “el estado deberá garantizar el derecho a la información”	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información del 10 de junio de 2002, entró en vigor el 11 de junio de 2003. Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (Ciudad de México) del 8 de mayo de 2003.*
Nigeria	1999: Libertad de información pero no de acceso a la información en poder de gobierno (Artículo 39(1)).	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna Ley de Acceso a la Información. • Proyecto de Ley sobre Libertad de Información en el Senado desde agosto de 2005.
Perú	1993: derecho a pedir sin la obligación de mostrar el motivo y a recibir de cualquier entidad pública cualquier clase de información solicitada, dentro del plazo legalmente especificado y a un cierto costo (Artículo 2(5)).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 27.806 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del 3 de agosto de 2002, entro en vigor el 1 de enero de 2003, incorporando las enmiendas el 7 de febrero de 2003.
Rumania	1991: derecho de acceso a la información de interés pública y autoridades publicas tienen obligación de entregar información correcta (Article 31).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Nffl 544/2001 del 12 de octubre de 2001 (publicada en la Gaceta Oficial, Parte I Nffl 663 del 23 de octubre de 2001) sobre Libre Acceso a la Información de Interés Público, plenamente en vigencia desde marzo de 2002.
Sudáfrica	1996: Sdisposición específica sobre el acceso a la información pública e información en poder de personas particulares si es necesaria para la defensa de los derechos (Sección 32).	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley de Promoción del Acceso a la Información (PAIA), Ley Nffl 2 del 2 de febrero de 2000, entró en vigor en marzo de 2001.
Spain	1978: los ciudadanos poseen el derecho de acceder a archivos administrativos y registros públicos, excepto en asuntos que afecten la seguridad nacional, la investigación de delitos y ofensas, y la privacidad (Artículo 105 b).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 30/1992 del 26 de noviembre de 1992 sobre el marco jurídico de la administración pública y el proceso administrativo en general; Decreto Real 208/96, del 9 de febrero, que rige los servicios de la Información Administrativa y servicio al ciudadano; Ley 38/1995, del 12 de diciembre de 1995, sobre el Derecho al Acceso a Información Medioambiental.

1. Normas internacionales de acceso a la información

Aún no existe ninguna norma establecida internacionalmente que rijan el derecho de acceso a la información de organismos públicos. Los tratados legales internacionales, conforme su establecimiento actual, establecen sólo un derecho general de libertad de información. Sin embargo, algunos países han plasmado en sus constituciones el derecho de acceso a la información pública, más de 65 países han aprobado leyes de acceso a la información, y un gran número de leyes y normas adicionales promueven el acceso a la información a niveles regionales y locales. El texto internacional de mayor autoridad es la Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a Documentos Oficiales, que establece normas mínimas claras para la transparencia pública¹. El Justice Initiative se ha basado en todas estas fuentes para identificar una serie de diez principios, a fin de guiar a los grupos de la sociedad civil y a los legisladores en sus esfuerzos por aumentar el acceso a la información.

Principios de la Iniciativa Pro-Justicia Sobre el Derecho a Saber

El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental crucial para el desarrollo de una sociedad democrática. Los siguientes principios representan normas internacionales acerca de cómo los gobiernos deben respetar este derecho en la ley y en la práctica.

1. El acceso a la información es un derecho de todos.

Toda persona tiene el derecho a solicitar información, sin importar su nacionalidad o profesión. No deberían existir requisitos de ciudadanía ni la necesidad de justificar por qué se solicita la información.

2. ¡El acceso es la regla, el secreto la excepción!

Toda información en poder de organismos del gobierno es pública por principio. La información se puede retener sólo por unas pocas razones legítimas establecidas en el derecho internacional y que estén además tipificadas en el derecho nacional.

3. El derecho atañe a todos los organismos públicos.

El público tiene el derecho de recibir información en poder de cualquier institución financiada por organismos públicos y privados que desempeñen funciones públicas, tales como el suministro de agua y electricidad.

4. Efectuar solicitudes debe ser un proceso simple, rápido y libre de costos.

Efectuar una solicitud debería ser simple. Los únicos requisitos deberían ser el nombre, el domicilio y la descripción de la información buscada. Los solicitantes deben poder efectuar solicitudes de forma escrita u oral.

La información deben ser suministrada de forma inmediata o dentro de un corto plazo. El costo no deben ser mayor que el de la reproducción de documentos.

5. Los funcionarios tienen el deber de asistir a los solicitantes.

Los funcionarios públicos deben asistir a los solicitantes a efectuar solicitudes. Si una solicitud se presenta ante el organismo público equivocado, los funcionarios deben transferir dicha solicitud al ente apropiado.

6. Las denegaciones deben estar justificadas.

Los gobiernos sólo pueden impedir el acceso público a la información si su divulgación pudiera causar un daño demostrable a intereses legítimos, tales como la seguridad nacional o la privacidad. Estas excepciones deben estar clara y específicamente definidas por la ley. Toda denegación debe establecer claramente las razones por las cuales se retiene la información.

1.1 La Herramienta de Monitoreo de Acceso a la Información

La Herramienta de Monitoreo de Acceso a la Información comprende un conjunto de instrumentos diseñados para capturar información acerca de las leyes y prácticas de un país en relación con la libertad de información. En primer lugar, una plantilla jurídica brinda las bases para evaluar el derecho de un país y sus prácticas frente a las normas internacionales. En segundo lugar, una metodología de monitoreo, desarrollada por el Justice Initiative basada en la experiencia y el conocimiento del monitoreo de los derechos humanos a partir de estudios de opinión y encuestas sociológicas, facilita la estandarización en la realización de las solicitudes y las clases de información solicitada. En tercer lugar, un software especialmente diseñado, utilizado para permitir que múltiples contrapartes de distintos países puedan ingresar información en un formato común, permite la comparación de los resultados.

El proceso de monitoreo

La aplicación de la Herramienta de Monitoreo de Acceso a la Información involucra cuatro etapas. Primero, una revisión de la legislación nacional (incluyendo las leyes de acceso a la información y otras relacionadas), utilizando una plantilla jurídica, identifica las normas básicas que rigen el acceso a la información en un país determinado. Esto provee una norma mediante la cual se evalúa el progreso de ese país hacia la implementación de sus propias leyes. Luego, los participantes del estudio solicitan información a diversas instituciones, rastrean las respuestas, e ingresan los resultados en una base de datos compartida. Una tercera etapa consiste en entrevistas con representantes de los organismos a quienes se les solicitó la información para identificar el contexto en el que las instituciones públicas (y los funcionarios) se desempeñan. El objetivo es obtener un panorama tanto de la práctica como del espíritu de apertura de cada organismo monitoreado. Por último, los datos se analizan y se preparan para su presentación.

Análisis legal

El análisis legal en cada país evalúa el derecho nacional frente a las normas internacionales mediante la plantilla legal. La plantilla es una lista de verificación basada en los Diez Principios del Acceso a la Información del Justice Initiative, que a su vez reflejan el derecho y la práctica nacional e internacional. La plantilla legal brinda un marco para el análisis comparativo de elementos tales como el alcance del derecho de un cierto país, los plazos de entrega de información, excepciones, costos y procesos de apelación. En países con legislación de acceso a la información, la plantilla permitió identificar variaciones específicas de cada país para considerar en la evaluación del cumplimiento de los resultados en dichos países. En los países sin disposiciones legales pertinentes, la plantilla brindó una estructura básica para la evaluación de su cumplimiento con las normas internacionales mínimas sobre el derecho de acceso a la información.

En dos áreas de la aplicación de las leyes y normas de acceso a la información incluidas en el estudio nuestra metodología permitió variaciones. Primero, condicionamos a las agencias a los plazos establecidos en su legislación nacional, y ante la ausencia de dicha legislación, marcamos los plazos (establecidos en la plantilla) según aquellos que reflejan las normas comunes internacionales. Segundo, cuando un solicitante efectuaba una solicitud a una agencia que no poseía la información, considerábamos la respuesta dentro de los marcos del cumplimiento si la agencia derivaba al solicitante a la agencia indicada, excepto en casos en que el derecho nacional exigía a la agencia que transfiera la solicitud por sí misma a la agencia indicada.

Varias de las leyes de acceso a la información examinadas en este estudio no poseen al menos algunos de los Diez Principios mencionados anteriormente. Por ejemplo, en Bulgaria y Francia, las empresas de servicios privadas o semi-privadas están fuera del alcance de las leyes de acceso a la información. En México y Sudáfrica, las solicitudes por escrito constituyen el único medio de acceso para todos excepto para las personas analfabetas o con discapacidad. Las respuestas a las solicitudes que no cumplieron con los Diez Principios fueron consideradas en incumplimiento, incluso en los casos en que el derecho nacional las permite.

Solicitudes

El proceso de monitoreo comienza con la presentación de una solicitud de información. El tipo y número de solicitudes entregadas se determinó con el fin de examinar una serie de variables en todos los países, permitiendo obtener mediciones y comparaciones del tratamiento que se da a las solicitudes y la información recibida. Los solicitantes de cada

7. El interés público puede tomar precedencia por sobre la reserva de información.

La información se debe revelar cuando el interés público es más importante que cualquier daño que se pudiera realizar al divulgarla. Existe la firme suposición de que la información acerca de amenazas al medioambiente, a la salud o a los derechos humanos, e información que revelara corrupción debe divulgarse, debido al elevado interés público de dicha información.

8. Toda persona tiene derecho a apelar una decisión adversa.

Todos los solicitantes tienen el derecho a una revisión judicial pronta y efectiva de la negación o no divulgación de información por parte de un organismo público.

9. Los organismos públicos deben publicar su información esencial de manera proactiva.

Cada organismo público debe poner a disposición información acerca de sus funciones y responsabilidades y un índice de la información que contiene, sin necesidad de efectuar una solicitud por eso. Dicha información debe ser actualizada, clara y en lenguaje simple.

10. El derecho debe estar garantizado por un organismo independiente.

Debería establecerse una agencia independiente, tal como la defensoría del pueblo o el comisionado, para revisar las negaciones, promover la concientización, y avanzar en el derecho de acceso a la información.

país fueron elegidos con el propósito de reflejar diferentes grupos que pudiesen querer acceder a información, y de igual modo, se escogió una amplia gama de instituciones nacionales a las cuales recurrir por información. Asimismo, las solicitudes se presentaron tanto de manera escrita como oral en cada país.

En 2004, se presentó un total de 140 solicitudes por país. Las 140 solicitudes comprendían 70 preguntas, cada una de las cuales se emitió dos veces por parte de distintos solicitantes en intervalos más extensos que el tiempo de respuesta previsto por la ley. Así, las solicitudes se efectuaron en dos “olas” en cada país. Las solicitudes se presentaron ante 18 instituciones distintas en cada país, por un total de siete individuos. Se incluyeron instituciones del Poder Ejecutivo (ministerios), Judicial, organismos administrativos locales, y empresas paraestatales. Los solicitantes eran miembros de ONGs, periodistas (en cada país se seleccionaron dos periodistas, uno con tendencias a favor del gobierno, y otro con tendencias opositoras), empresarios, personas sin afiliación, y miembros de grupos excluidos, tales como analfabetos o personas con discapacidad o miembros de minorías vulnerables. Las solicitudes se efectuaron tanto en forma escrita como oral², con solicitudes por escrito entregadas en mano o enviadas por correo, y en ocasiones entregadas por fax o correo electrónico, dependiendo del sistema de mayor utilización dentro del país en cuestión.

El estudio fue diseñado para limitar las solicitudes al tipo de información que los organismos públicos poseen o deberían poseer. En lo posible, no se solicitó información que comúnmente se encontraría exenta conforme a la legislación estándar de acceso a la información. Por lo tanto, el estudio no examinó la aplicación de exenciones en países individuales sino que se propuso lograr una visión comparativa de la información real que debe estar normalmente a disposición en respuesta a solicitudes del público en cada país. El número total de solicitudes registrado y rastreado en el transcurso del estudio fue de 1.926 (140 solicitudes en 14 países, menos 34 solicitudes realizadas en Ghana y México que no se pudieron incluir en las cifras totales debido a problemas con la implementación de la metodología de monitoreo)³.

Con el propósito de facilitar las comparaciones entre países, se estandarizaron una serie de solicitudes. En cada región (África, Europa y América Latina), se presentaron 16 solicitudes de información similar a organismos análogos. Dichas consultas se decidieron junto con los contrapartes de todos los países involucrados en el proyecto piloto. Además, se seleccionaron solicitudes específicas de especial importancia para cada país. En lo posible, el proceso de selección involucró consultas con los mismos solicitantes para que las solicitudes tuvieran relevancia para ellos y cubrieran sus necesidades reales de información –por ejemplo, se consultó a periodistas y a organizaciones

de la sociedad civil para que las solicitudes efectuadas fueran de información útil para su trabajo.

La metodología también fijó estándares del comportamiento de los solicitantes: en las sesiones de capacitación los solicitantes fueron instruidos para efectuar hasta tres intentos en la presentación, una llamada telefónica o visita opcional para verificar la recepción de la solicitud, y una llamada telefónica o visita de seguimiento posterior una vez que el plazo de entrega se acercara a su vencimiento.

Después de la realización de las 140 solicitudes en cada país, se emitió una solicitud más en cada institución, consultando acerca de sus mecanismos internos para promocionar la transparencia y de qué modo cumplía con las disposiciones legales pertinentes en forma proactiva para publicar la información. Se le preguntó a cada institución si había nombrado un oficial de acceso a la información o a una persona designada con la responsabilidad de proveer información al público.

Estas “solicitudes de promoción” también preguntaban si la institución revelaba al público su informe y presupuesto anual, además de información acerca de datos conservados y pautas para realizar una solicitud. Las respuestas a estas solicitudes contribuyeron a evaluar las respuestas recibidas de instituciones particulares.

Entrevistas con organismos públicos

En una tercera etapa, se condujeron entrevistas con cada organismo monitoreado para lograr un mayor entendimiento de sus sistemas para la implementación de leyes de acceso a la información y otras leyes aplicables. Mediante las entrevistas los funcionarios tienen la posibilidad de explicar cómo manejan las solicitudes de información en general, y responder a los hallazgos del proyecto, especialmente en casos problemáticos, tales como las bajas tasas de respuesta de ciertas instituciones, o una preponderancia de negativas a brindar información.

La organización de la sociedad civil de cada país llevó a cabo las entrevistas, cuyo objetivo fue identificar las necesidades, tales como capacitación adicional o guías internas para el personal acerca de cómo implementar leyes de acceso a la información. Los entrevistadores se propusieron una franca conversación con el personal responsable para escuchar sus preocupaciones y comprender los desafíos logísticos que enfrentan. Las recomendaciones efectuadas en este informe intentan ser lo más constructivas posibles para asistir a las autoridades en la promoción de una mayor transparencia.

Sin embargo, no todas las instituciones concedieron entrevistas, lo cual en algunos casos dificultó la evaluación de las razones por las que las solicitudes de información

se manejaban ineficientemente. En muchos (aunque no en todos) los casos, las instituciones con bajos resultados de cumplimiento en acceso a la información también eran aquellas que, explícita o tácitamente, rechazaban los pedidos de entrevistas.

Recolección, verificación y análisis de datos

El Software de Monitoreo de Acceso a la Información del Justice Initiative incluye una interfaz fácil de utilizar y una base de datos relacional que permite el rastreo de etapas clave de una solicitud de información pública, desde la presentación hasta la recepción de la información, pasando por las denegaciones y las apelaciones⁴. Los contrapartes del proyecto podían ingresar información en la base de datos online a lo largo del período del proyecto, permitiendo el análisis de los resultados a nivel central. El software genera estadísticas sobre los resultados de monitoreo y facilita la comparación de datos dentro y entre los países.

Esta herramienta online se desarrolló originalmente para el proyecto piloto del año 2003. Tras la revisión del piloto, el software se rediseñó y reprogramó en 2004.

Una vez finalizado el ingreso de datos, estos se revisaron y se asignaron resultados finales a todas las solicitudes. Se generaron planillas de verificación de datos en Excel utilizando el software y se enviaron a los contrapartes para su revisión y corrección. Los contrapartes realizaron al menos dos rondas de revisiones para asegurar que los detalles básicos eran precisos, seguidas de la revisión de comentarios sustantivos para verificar los resultados finales asignados a cada solicitud. Después siguió un período de llamados en conferencia y debates sobre los resultados, solicitud por solicitud. Al menos tres personas por cada solicitud los revisaron, leyeron sus comentarios y resultados, y evaluaron y acordaron las conclusiones.

La última etapa del proceso de verificación fue el análisis de los resultados para solicitudes idénticas. Como se mencionó anteriormente, cada solicitud se efectuó dos veces a la misma institución por parte de distintos solicitantes. Los resultados de cada par de solicitudes brindan una prueba adicional acerca de si las instituciones cumplen o no con las solicitudes de información.

A lo largo del estudio, se aplicó la regla “el beneficio de la duda”. Cuando las instituciones respondieron que no poseían la información solicitada o entregaron negaciones por escrito alegando razones permisibles, se asumió la buena fe de estas respuestas y fueron consideradas en cumplimiento con las normas de acceso a la información. El análisis de los resultados de pares de solicitudes idénticas otorgó una prueba parcial de la buena fe de las instituciones en la práctica. En casos en que las mismas solicitudes

produjeron distintos resultados, tales como Información Recibida en respuesta a una solicitud y Denegación por Escrito o No se Posee la Información para la segunda, la buena fe del segundo resultado no podía aceptarse y la solicitud se reclasificó como en incumplimiento. Es importante mencionar que este estudio no consideró que ninguna agencia estuviera en incumplimiento por su imposibilidad de *recabar* información. Indudablemente, los gobiernos tienen el deber de reunir cierta información, por ejemplo, información necesaria para proteger la salud de sus poblaciones, pero dicho deber recae fuera del alcance de este estudio.

Advertencias y exención de responsabilidad

Un estudio de esta clase implica factores humanos inevitables. Los empleados públicos pueden responder de un modo distinto a los diferentes solicitantes más allá de las propias políticas de la agencia e independientemente de los esfuerzos de capacitación. El comportamiento y la persistencia de los solicitantes, a su vez, se verán afectados por este tratamiento. Muchas leyes de acceso a la información incluyen el “deber de asistir” a los solicitantes; en este estudio de monitoreo, Armenia, México y Sudáfrica poseen dichas disposiciones y Perú posee una disposición que sanciona la obstrucción de solicitudes por parte de oficiales de información⁵, pero a pesar de que la capacitación de los funcionarios públicos puede ayudar a garantizar las normas básicas del servicio, la aplicación de esta disposición tiende a variar entre las instituciones y empleados individuales del gobierno: algunos fueron amables e invitaban a efectuar solicitudes, otros fueron maleducados y obstruccionistas. Debido al sustancial número de actores involucrados en el proyecto y las diferencias legales y culturales entre los países, un cierto nivel de inconsistencia es inevitable. Los resultados no deben considerarse como perfectamente comparables, aunque se realizaron todos los esfuerzos posibles para asegurar la consistente aplicación de la metodología.

Esta encuesta provee sólo un panorama de la implementación de las normas de acceso a la información en un país en particular. Las comparaciones por países deben tomarse como indicativas de tendencias amplias, no como medidas absolutas de cumplimiento con los principios del acceso a la información; de hecho, pocos países mostraron un desempeño consistente en todos los indicadores. El estudio tampoco se propone brindar una medida general de la transparencia del gobierno en ninguno de los países. Sin embargo, la encuesta brinda un profundo conocimiento de los procedimientos de aplicación de las normas de libertad de información en los países monitoreados. Abre una ventana hacia un aspecto específico de la transparencia desde la perspectiva particular del derecho de un individuo a solicitar y recibir información de un gobierno. Además

revela mucho acerca de la eficacia de los mecanismos que garantizan dicho derecho –el derecho de acceso a la información, el derecho a saber – y de qué modo estos mecanismos pueden ser y han sido adaptados y adoptados por los gobiernos del mundo.

1.2 Clasificación de resultados utilizados en el estudio de monitoreo

Se utilizaron diez categorías principales de resultados, que se enumeran a continuación. Los resultados se clasifican en dos grandes categorías: en cumplimiento y en incumplimiento con los principios del acceso a la información.

Resultados con gran cumplimiento

Información Recibida: La información solicitada se provee de forma escrita u oral. La información responde a la consulta y es relativamente completa.

Acceso Parcial: Los documentos se entregan con secciones tachadas o faltantes, o la información está incompleta por razones establecidas por la ley. Siempre que la autoridad establezca claramente las razones para retener parte de la información, el Acceso Parcial fue considerado una respuesta en cumplimiento.

Denegación por Escrito: La negativa a proveer información solicitada se debe constatar por escrito, y debe establecer las razones por las que se retiene la información. Las denegaciones por escrito proveen las bases para apelar decisiones, y por lo tanto son útiles incluso cuando se consideran en incumplimiento (por ejemplo, cuando las razones del rechazo son insuficientes o no están establecidas). Para este estudio, por lo general, las denegaciones por escrito se consideraron como en cumplimiento, excepto en los casos en que claramente no lo eran, tales como dos solicitudes que se manejan de modo completamente diferente⁶.

Transferencia o Derivación: La institución (a) provee una respuesta escrita u oral derivando al solicitante a otra institución, o (b) transfiere la solicitud a otra institución. Esta es una

respuesta en cumplimiento, a menos que la institución que recibió la solicitud original fuera claramente la ubicación correcta para la información.

No se Posee la Información: Cuando la autoridad a la que se recurre es la indicada para la información solicitada pero no posee dicha información, la respuesta en cumplimiento es decirle al solicitante que no se posee la información. La admisión por parte de los organismos públicos de la falta o insuficiencia de compilación de información resulta beneficiosa para la transparencia general del gobierno, ya que permite un diálogo con el público acerca de las prioridades de recolección de datos. En este estudio, esta respuesta se clasificó como en cumplimiento a menos que existiera una buena razón para creer que la información en verdad estaba en poder de la institución en cuestión.

Resultados en incumplimiento

Respuesta Inadecuada. Se provee información muy incompleta, irrelevante o de algún modo insatisfactoria, mostrando desconsideración por el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, se registran como Respuesta Inadecuada la entrega de un considerable volumen de documentos que no contuvieran la respuesta a una solicitud muy específica, o la derivación del solicitante a un sitio web que no contuviera la información requerida.

Sin Respuesta: Esta categoría indica la falta total de respuesta de las autoridades o, en el mejor de los casos, respuestas vagas a llamados de seguimiento. No existe una denegación formal, pero no se provee información. Este resultado se ingresó luego de que expiraron los plazos para la respuesta de las solicitudes.

Denegación Oral: Un funcionario rechaza brindar la información solicitada, ya sea que existan o no razones, sin consignar la denegación por escrito. Esta categoría incluye respuestas rápidas a solicitudes orales o entregadas en mano, tales como “esa información no es pública”. Las denegaciones orales también se pueden recibir por teléfono, ya sea cuando un solicitante llama para verificar si se ha recibido una solicitud por escrito, o cuando es la autoridad la que efectúa el llamado.

No se pudo Presentar: Una solicitud se clasifica como No se pudo Presentar cuando el solicitante no pudo llevar a cabo su pedido. Por ejemplo, algunos solicitantes no pudieron ingresar en las instituciones pertinentes debido a que los guardias de seguridad les

negaron el ingreso. O bien, una vez adentro, los solicitantes no podían hablar con la persona a cargo ya que la misma estaba ausente, o siempre “almorzando” o “volvería al día siguiente”.

Rechazo a Aceptar. El rechazo a aceptar se registró cada vez que un organismo público se negó bajo todo punto de vista a procesar la solicitud de información, ya sea de manera escrita u oral. Entre las respuestas más comunes aparecen: “No aceptamos solicitudes verbales” sin ninguna clase de asistencia para redactar una solicitud, o “No aceptamos solicitudes de información”. Los resultados del Rechazo a Aceptar difieren de los resultados de No se pudo Presentar en que el organismo público se niega activamente a procesar la solicitud. Difieren de las Denegaciones Orales en que el contenido específico de la información requerida nunca es el problema.

Respuestas tardías: Las respuestas efectuadas después de los plazos establecidos en la legislación nacional o, frente a la ausencia de una ley nacional, fijados por este estudio se contabilizaron como Sin Respuesta. Sin embargo, se llevó un registro de las respuestas que llegaron fuera del plazo legal pero dentro de un período “tardío” predeterminado. Dichas respuestas se analizan en la Sección 4.3 del presente informe. Se considera que las respuestas tardías pueden deberse a varios factores en lugar de falta de voluntad política, tales como elevadas demandas, insuficientes recursos o sistemas de mantenimiento de registros. De todos modos, decidimos clasificar las respuestas tardías como en incumplimiento dado que (a) la respuesta oportuna constituye un valioso elemento del derecho a recibir información y (b) quisimos asegurar la consistencia en el registro de los resultados. De todas formas, se recibieron pocas respuestas tardías en el presente estudio de monitoreo.

Evaluación del cumplimiento

Uno de los modos de evaluar el cumplimiento fue comparar los resultados de pares de preguntas. Por ejemplo, en Armenia, un solicitante preguntó a la Administración del Distrito de Yerevan Kanaker-Zeitun cuánto dinero se había asignado a la renovación de las vías públicas del distrito en 2004. En una respuesta oral provista por el titular del Departamento de Estadísticas al solicitante se le contestó que no poseían dicha información y el resultado se clasificó como No se Posee la Información. Sin embargo, el segundo solicitante, un periodista, recibió la respuesta por escrito de que se habían destinado 28,5 millones de AMD (USD 62.000) a la renovación de vías públicas. Por lo tanto, el

resultado de No se Posee la Información se volvió a clasificar como en incumplimiento, ya que era evidente que el organismo sí poseía dicha información.

No siempre es fácil distinguir si una respuesta es en cumplimiento o en incumplimiento. Por ejemplo, dos solicitudes de información presentadas ante el Ministerio de Defensa de Rumania que consultaban acerca del número de reclutas del ejército en 2001, 2002 y 2003 dieron lugar a resultados distintos. El solicitante de la ONG recibió una denegación por escrito que establecía que dicha información era “confidencial”, sin ofrecer ninguna clase de justificación⁷.

Por otro lado, el periodista solicitante recibió parte de la información (el número de reclutas del Ejército en 2003 fue de 31.500). Esta información fue provista al periodista por la oficina de prensa del Ministerio, que lo obtuvo del informe anual del Instituto Nacional de Estadísticas. Durante una entrevista de seguimiento, el oficial de acceso a la información del Ministerio, un mayor del ejército, declaró que el rechazo se debió a una confusión terminológica acerca de la diferencia entre los reclutas y los alistados. De acuerdo con el mayor, el número de alistados es información confidencial. Dado que dicha distinción pareció no obstaculizar el caso del periodista, era evidente que la denegación por escrito estaba en incumplimiento. De todos modos, si ambos solicitantes hubiesen recibido una denegación por escrito, la respuesta se habría registrado como en cumplimiento de acuerdo con el principio del beneficio de la duda aplicado en este estudio de monitoreo.

Estudios de países

En el transcurso del presente estudio, se recabó un gran volumen de información sobre cada uno de los países monitoreados y sobre las tendencias generales para todos los países. Este informe se limita a revelar información comparativa pertinente a todos los países con el fin de ofrecer un panorama sobre las tendencias de libertad de la información en todo el mundo. Incluye una muestra representativa de los datos estadísticos compilados a lo largo del estudio como así también ejemplos específicos de países para ilustrar las tendencias identificadas. Se seleccionaron ejemplos que ilustran los problemas comunes y las buenas prácticas.

Notas

1. Recomendación Rec(2002)2 del Comité de Ministros a los estados miembro sobre el acceso a documentos oficiales (Adoptada por el Comité de Ministros el 21 de febrero de 2002 en la reunión número 784 de los viceministros) http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
2. El número de solicitudes en forma oral varió según el país (de 12 en México a 34 en Argentina, Nigeria, y Sudáfrica) de acuerdo con un número de factores, incluyendo si los solicitantes sabían leer y escribir o no, y la probabilidad en un país determinado de que las solicitudes se efectuaran de forma oral.
3. En México, un solicitante se dirigió a los sectores erróneos de las instituciones monitoreadas; en Ghana, no todos los solicitantes devolvieron datos completos a los contrapartes del monitoreo. Los datos de estos países por lo general se incluyen en el presente informe, excepto en los gráficos titulados “12 países”.
4. Aunque la metodología permite monitorear apelaciones, el proceso de apelaciones requiere un tiempo y esfuerzo considerables y no se llevó a cabo en el presente estudio.
5. La Ley sobre Libertad de Información de Armenia (23 de septiembre de 2003) en el Artículo 13.2.b, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de México (2002) en el Artículo 40, la Ley de Promoción al Acceso a la Información de Sudáfrica (2000) en el Artículo 19, y la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú (2002) en su Artículo 14.
6. En principio, una Denegación por Escrito sólo está en cumplimiento cuando establece que la información solicitada está sujeta a una exención contenida en la ley. Sin embargo, los motivos legales precisos varían de país en país y están sujetos a revisión judicial. En este estudio, hemos elegido dar el beneficio de la duda a instituciones que establecieron por escrito sus denegaciones, incluso cuando no hubo clara mención de las exenciones, y en general los consideramos en cumplimiento.
7. En este informe, el término “confidencial” hace referencia a la información clasificada según las leyes en relación con los secretos de estado independientemente de que haya sido retenida para su divulgación, mientras que el término “exento” hace referencia a la información sujeta a las exenciones de una ley de acceso a la información y por lo tanto retenida para divulgación. “Reservada” significa retenida para información. Sin embargo, al citar las respuestas emitidas por los funcionarios públicos, se utilizó la traducción más cercana al término en su idioma original, incluso aunque los funcionarios en cuestión no hayan utilizado los términos en el sentido estrictamente legal.

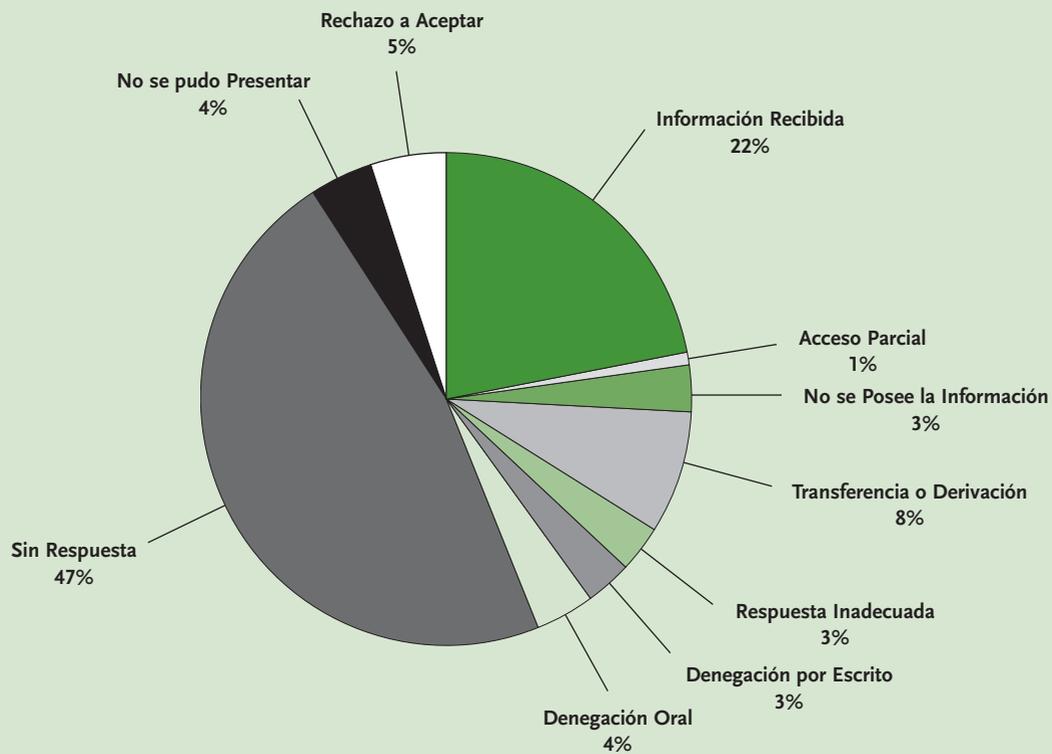
2. Principales hallazgos del estudio de monitoreo

2.1 Sin Respuesta: Silencio para la mitad de las solicitudes

En este estudio, Sin Respuesta es la imposibilidad de un organismo público de responder de algún modo a una solicitud de información. Las personas que solicitaban información como parte del estudio –de aquí en adelante denominados “solicitantes”– recibieron Sin Respuesta para el 47 por ciento de sus solicitudes.

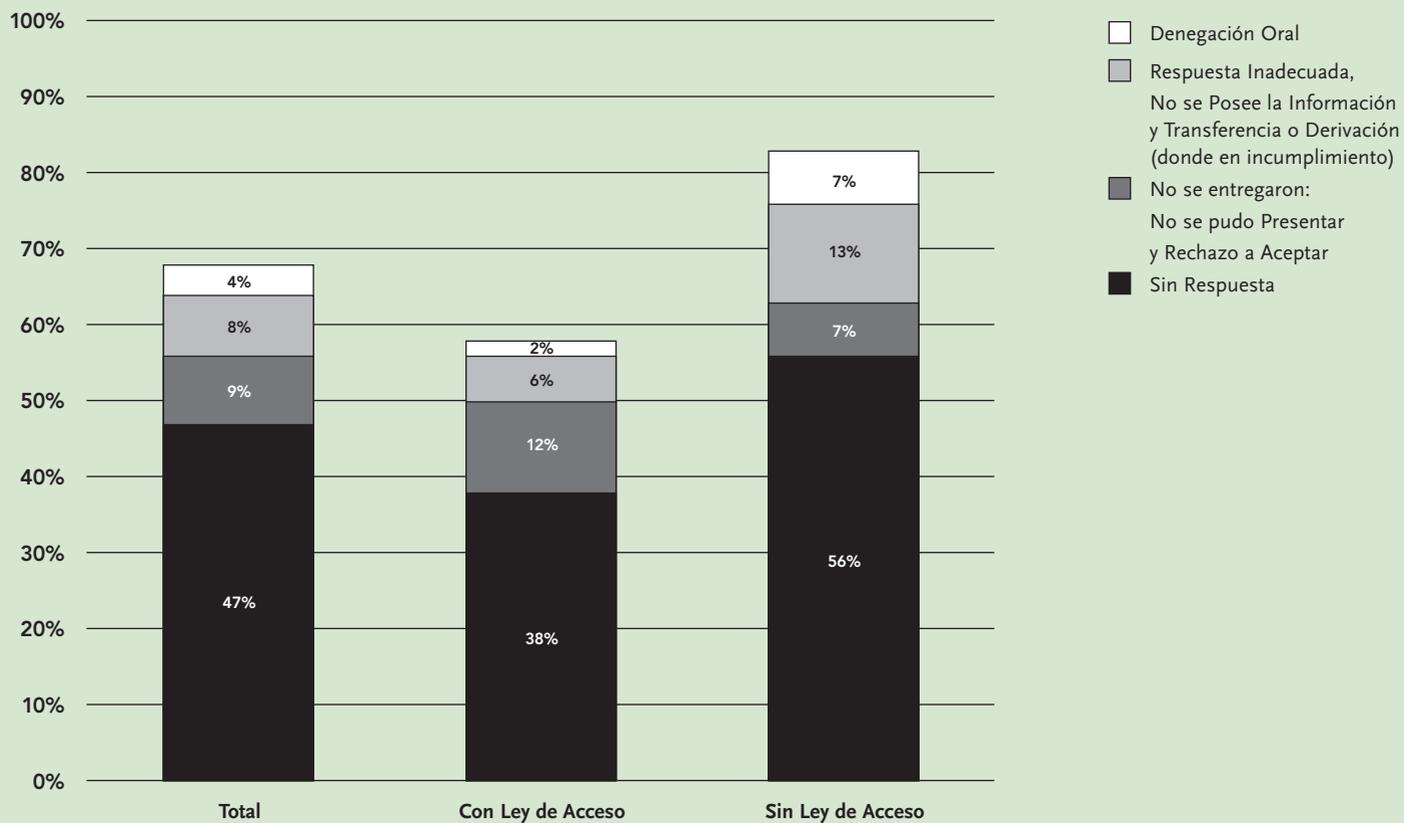
La falta de respuesta a una solicitud de información de un organismo público constituye una clara violación del derecho de acceso a la información en poder del gobierno como así también la violación del derecho de peticionar ante el gobierno conforme a las constituciones y leyes de muchas jurisdicciones. La falta de respuestas efectivamente aliena al público del gobierno, relegando a los ciudadanos a la función de electores periódicos y limitando la capacidad de las personas de participar significativamente en la toma de decisiones o de exigir respuestas de los organismos y funcionarios públicos. La falta de respuestas socava la confianza en el gobierno y alientan una atmósfera en la que los miembros del público suponen lo peor de las prácticas oficiales. En verdad, la falta de respuestas implica la existencia de un muro de silencio que permite que prosperen la corrupción y el mal desempeño

Figura 1: Respuestas a 1.926 solicitudes en 14 países, por tipo de resultado



Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

Figura 2: Sin Respuesta y otros resultados en incumplimiento como porcentaje de todas las solicitudes



Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

México: Desincentivo a la falta de respuesta

El derecho administrativo, dependiendo del país y de disposiciones legales en particular, generalmente estipula si el silencio administrativo se considera como una respuesta positiva o negativa por parte de un organismo público. Por ejemplo, si una persona ha solicitado permiso para ampliar su casa, y de acuerdo con la ley el silencio se considera una respuesta positiva, entonces la falta de respuesta por parte del organismo público a la solicitud después de un cierto período se considerará como otorgamiento del permiso para construir dicha ampliación de la casa. En el caso de las solicitudes de acceso a la información, dicho silencio “positivo” requiere de más acciones para obtener la información. Muchos activistas del acceso a la información consideran que la falta de respuesta constituye una respuesta negativa *de facto*.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2002, LFTAI) interpreta el silencio administrativo relativo a solicitudes de información como una respuesta positiva por defecto, lo que significa que el organismo público acordó en principio divulgar la información. Los solicitantes que no tienen noticias del organismo público dentro de los 20 días hábiles, pueden apelar directamente a la Comisión de Información

En los países encuestados que no poseían leyes de acceso a la información, 56 por ciento de las solicitudes de información del gobierno no obtuvieron respuesta.

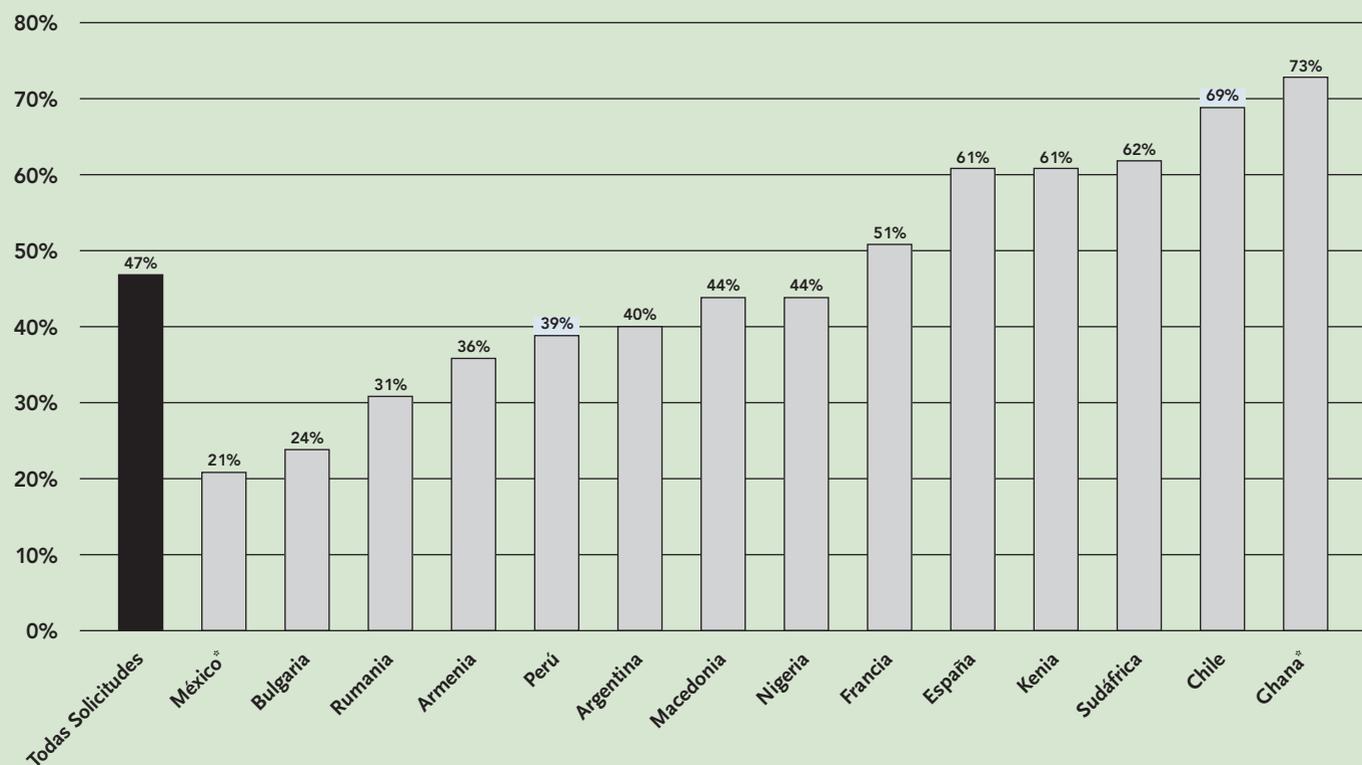
En los países encuestados que sí poseían leyes de acceso a la información, el 38 por ciento de las solicitudes de información del gobierno no obtuvieron respuesta. Esta cifra indica un porcentaje inaceptablemente elevado de Sin Respuesta. Sin embargo, muchas de las leyes de acceso a la información en los países comprendidos en este estudio son relativamente nuevas, por lo que el número de Sin Respuesta podría disminuir con el tiempo.

Tabla 2: Sin Respuesta y otros resultados en incumplimiento con la ley como porcentaje de todas las solicitudes

Respuesta	Total %	Con leyes de acceso a la información %	Sin leyes de acceso a la información %	Carácter de la respuesta
Sin Respuesta	47	38	56	Silencio administrativo (a pesar de al menos un llamado de seguimiento para todas las solicitudes)
No se pudo Presentar	4	4	5	No se pudieron presentar las solicitudes debido a obstáculos creados por la institución
Rechazo a Aceptar	5	8	2	La institución se negó a recibir la solicitud
No se Posee la Información *	1	1	2	La institución respondió que la información no estaba en su poder (injustificado y en incumplimiento)
Transferencia / Derivación *	5	2	8	Se transfiere o deriva al solicitante a otra agencia gubernamental de un modo injustificado (por ejemplo, por una agencia que se sabe posee la información)
Información Inadecuada	3	3	3	Se provee información mínima o irrelevante
Denegación Oral	4	2	6	Denegación oral de proveer información
Total	69	58	82	

* Casos en que estas respuestas claramente no cumplían con los principios y las leyes nacionales del acceso a la información. (Véase Sección 3 para un análisis detallado del incumplimiento).

Figura 3: Sin Respuesta como porcentaje de todas las solicitudes por país (incluyendo respuestas tardías como Sin Respuesta)



* Datos ajustados para Ghana y México

Análisis basado en datos de 14 países

- Los países con los porcentajes más bajos de resultados Sin Respuesta en el estudio fueron México (21 por ciento) y Bulgaria (24 por ciento). De ese modo, los hallazgos indican que los resultados Sin Respuesta son menos frecuentes en países en donde ha habido un esfuerzo concertado por parte de la sociedad civil, las ONGs y los funcionarios de gobierno para implementar un nuevo régimen de acceso a la información. Los hallazgos también indican que la introducción de una ley de acceso a la información, cuando se acompaña de capacitación de los funcionarios públicos y un claro respaldo político al acceso a la información por parte del público, puede mejorar marcadamente los niveles de respuesta a las solicitudes de información. Incluso aunque las respuestas no siempre terminen en la divulgación de la información –por ejemplo, cuando un organismo público responde a una solicitud con una denegación por escrito– de todos modos proveen las bases para el diálogo entre el público y el gobierno acerca del derecho de acceso a la información.
- El estudio reveló que las solicitudes de información mostraron los mayores porcentajes de resultados Sin Respuesta en Sudáfrica (62 por ciento), Chile (69 por ciento), y Ghana (73 por ciento). Ghana no posee ninguna ley de acceso a la información: la Ley de Promoción del Acceso a la Información de Sudáfrica (2000) se ha tomado como modelo para el continente africano; y las disposiciones de Chile sobre el acceso a documentos administrativos datan de 1999.

de México (IFAI), que se encarga del seguimiento del organismo en cuestión para solicitarle la divulgación de la información.

En la práctica, esto significa que la agencia debe otorgar prioridad a responder las solicitudes que no fueron previamente respondidas y divulgar la información siempre que sea posible. Si la información recae bajo una o más de las excepciones de la ley LFTAI, entonces el organismo público debe informar de inmediato al solicitante y otorgar los fundamentos por los que se aplica la excepción. En todo momento que el IFAI interviene por esta razón, el organismo público en cuestión debe asumir los costos de reproducción y entrega, que son por lo general responsabilidad del solicitante, y los funcionarios públicos involucrados pueden estar sujetos a penalidades conforme al derecho administrativo.

Bulgaria: Desafíos de la sociedad civil frente a la falta de respuesta

La Ley de Acceso a la Información Pública de Bulgaria (APIA 2000) no contempla el silencio administrativo a solicitudes de información ni otorga ninguna solución explícita. De todos modos, el tribunal superior administrativo de Bulgaria determinó que la falta de respuesta constituye una violación del derecho de acceso a la información. Durante 2001, en una causa presentada por el *Center for Independent Living* (Centro para la Vida Independiente) con el respaldo legal del Programa de Acceso a la Información, la Corte Suprema Administrativa de Bulgaria defendió el derecho de los ciudadanos a presentar denuncias sobre el silencio administrativo, a pesar de la ausencia de alguna disposición específica de APIA¹. En el año 2003, el tribunal determinó que el silencio administrativo constituía una violación del derecho procesal: “[La falta de respuesta] representa una línea de conducta no permitida por la ley. Esto es así debido a que un principio fundamental de derecho administrativo establece [que] las autoridades no pueden actuar en contravención de lo que la ley prescribe, mientras que el Artículo 28 de APIA contiene la obligación imperativa de que las autoridades tomen una decisión meditada, especialmente cuando rechazan el acceso a la información”².

Estudio de caso

Chile: Disposiciones insuficientes y poco claras

Las disposiciones legales de Chile en relación con el acceso a la información resultan complejas y no siempre claras, principalmente porque fueron adoptadas en diferentes épocas y ahora forman parte de una serie de leyes, pero también porque dichas disposiciones combinan el acceso a la información con la regulación de la información secreta y confidencial, y no otorgan pruebas claras para determinar si se debe o no revelar información. En una solicitud ante el tribunal interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó los problemas relativos a las disposiciones de acceso chilenas, explícitamente argumentando que las disposiciones legales existentes en Chile no garantizaban el derecho de acceso a la información por dos razones principales:⁵

*Primero, la ley solo atañe a los “actos administrativos” y documentos de respaldo, lo que “excluye una vasta cantidad de registros y otra información en posesión del Estado que no constituyen ‘actos administrativos’ o pueden no estar relacionados con la toma de decisión final o contenciosa administrativa”.*⁶

Segundo, las excepciones efectuadas por la ley son considerablemente amplias, vagas, y confieren un excesivo grado de discreción al funcionario que toma la decisión de divulgar o no la información. ... Según la ley chilena, la tercera excepción, permite a un tercero a quien la información hace referencia o bien es “afectado” por ella impedir la divulgación de la misma sin demostrar que su interés por mantener dicha información en privado es más importante que el interés público de tener acceso a dicha información. Asimismo, la quinta excepción no pone en la balanza la seguridad nacional u otro interés nacional frente al interés público por el acceso a la información, y más aún, no define los términos “seguridad nacional” o “interés nacional”. Las demás excepciones comparten las mismas deficiencias.

Los plazos para responder a las solicitudes de información constituyen otra área en donde la ley chilena resulta confusa. La Ley sobre Probidad Administrativa⁷ de 1999 estableció por primera vez el procedimiento para el “acceso de los ciudadanos a la información administrativa en conformidad con la ley” (Artículo 53). Esta ley establece que los organismos públicos deben responder o rechazar las solicitudes de información dentro de las 48 horas. La posterior ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos que

Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (29 de mayo de 2003)⁸ establece los principios de las buenas prácticas administrativas, incluyendo la transparencia de la administración, y declara que todos los procedimientos administrativos deben ser gratuitos, estar disponibles por escrito, y estar en conformidad con los principios de claridad, imparcialidad, y eliminación de formalidades. Esta ley del año 2003 establece los plazos para que los organismos públicos respondan las solicitudes de los ciudadanos (Artículo 24). Estos plazos varían de 48 horas para decisiones que son meras formalidades a 20 días para decisiones más complejas. La Ley de 2003 también declara (Artículo 26) que los plazos se podrán extender 10 días adicionales ya sea por iniciativa del organismo administrativo o a pedido de las partes interesadas. A pesar de que la ley de Procedimientos Administrativos de 2003 no se aplica específicamente a solicitudes de información, su existencia ha causado confusión entre los funcionarios públicos acerca de los plazos para responder a solicitudes de información. Para los fines del estudio de monitoreo, se asignó un plazo de 10 días hábiles, que sin dudas es mayor que las 48 horas establecidas en la Ley sobre Probidad Administrativa de 1999; las respuestas efectuadas dentro de los 10 días subsiguientes se registraron como tardías, y las respuestas efectuadas después de los 10 días subsiguientes se registraron como Sin Respuesta.

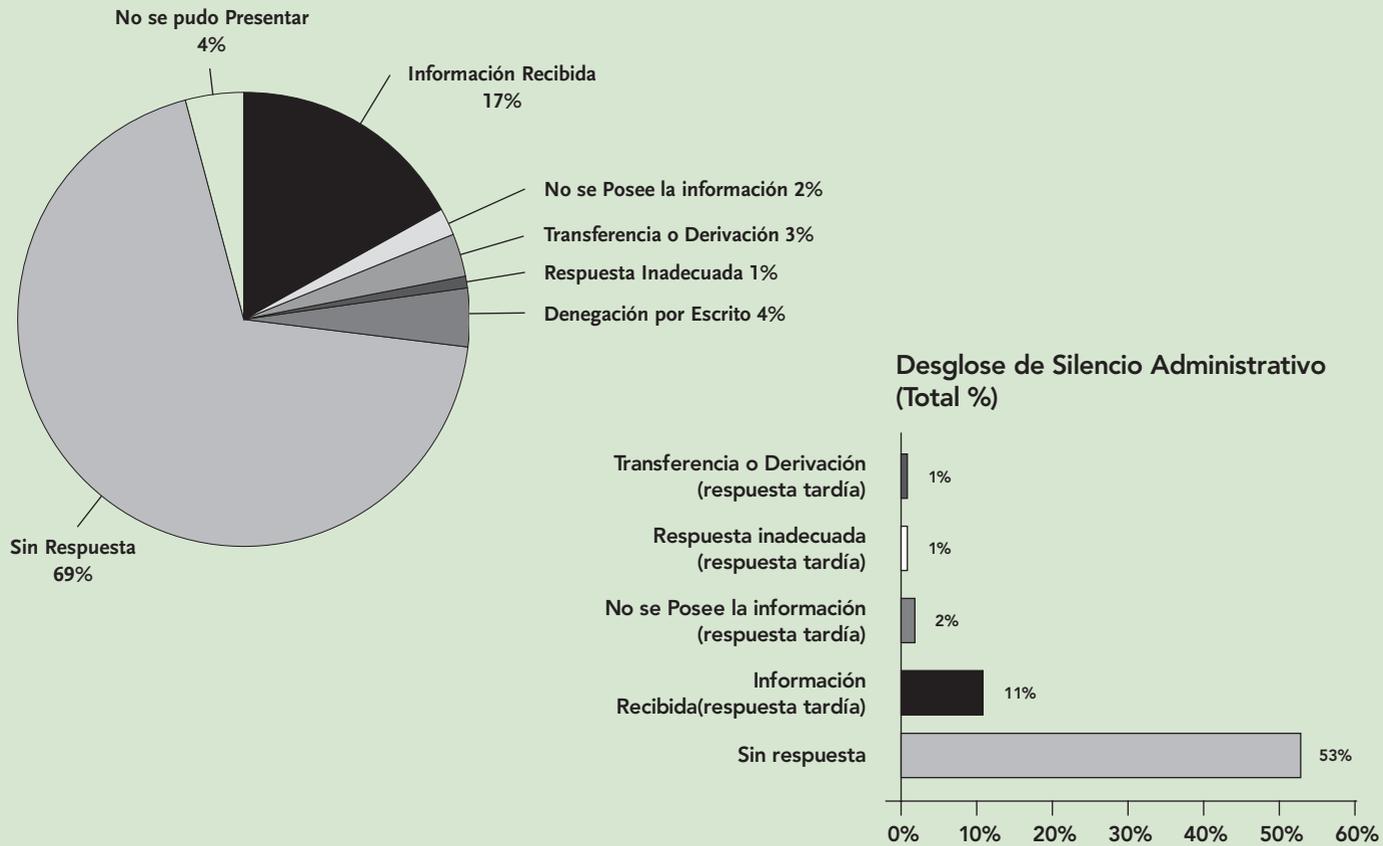
El impacto de la falta de claridad

Los breves y confusos plazos de Chile parecen haber contribuido a la incidencia de la falta de respuesta a las solicitudes de información, incluso en situaciones en que los organismos públicos se mostraron dispuestos a responderlas. Del total de solicitudes realizadas durante el presente estudio, 16 por ciento resultaron en respuestas tardías, es decir, respuestas recibidas entre los 10 y 20 días hábiles después de presentadas las solicitudes; y 11 por ciento de las respuestas tardías obtuvieron información. Si se descuentan los plazos, el nivel de Sin Respuesta sería de un 53 por ciento, aún elevado pero no dentro de los peores resultados. Las entrevistas con funcionarios públicos confirmaron que la falta de respuestas en Chile se originaba, en parte, en la inadecuación de la ley. El contraparte del Justice Initiative Participa, sugirió que existe la necesidad de clarificar, armonizar y racionalizar los plazos de respuesta para las solicitudes de información. Un proyecto de ley de acceso a la información, actualmente en preparación por parte de las organizaciones de la sociedad civil –lideradas por la coalición Pro-Acceso, que trabaja junto con el Justice Initiative – recomienda 15 días hábiles para todas las solicitudes.

Las entrevistas y los resultados del monitoreo también indicaron que Chile carece de procedimientos administrativos para responder solicitudes de información.

En su trabajo de defensa, las organizaciones de la sociedad civil en Bulgaria destacaron a la falta de respuesta como un problema recurrente en la administración búlgara. AIP ha centrado los ejercicios de capacitación en la eliminación de la falta de respuesta, haciendo mención de la ley que expresamente declara que la falta de respuesta y las negativas orales violan el derecho a la información, y ha destacado el hallazgo de la Corte Suprema Administrativa de que todas las denegaciones se deben consignar por escrito. Los periodistas búlgaros también se involucraron en la causa, redactando historias sobre la presentación de solicitudes de información para contribuir a obtener una respuesta del gobierno.

Figura 4: Respuestas a todas las solicitudes en Chile, incluyendo respuestas tardías



Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

El reclamo de información por parte del público permanece bajo, lo que contribuye poco a promover el desarrollo de mejores sistemas. Los solicitantes que efectuaron llamadas de seguimiento para conocer el estado de sus solicitudes identificaron dos problemas. Primero, las solicitudes no se monitoreaban internamente y eran difíciles de rastrear tanto para los funcionarios como para los solicitantes, lo cual resultó en que los solicitantes fueran pasados de oficina en oficina. (Otros países monitoreados, incluyendo México, Perú y Bulgaria, han resuelto este problema emitiendo números de referencia una vez aceptada la solicitud). Por ejemplo, en una ocasión, cuando un solicitante efectuó un llamado de seguimiento a la Corte Suprema de Chile, un empleado de la Oficina de Partes (recepción) derivó la llamada a la oficina que consideraba era la responsable; de ahí en adelante la llamada se continuó derivando. El solicitante llegó a hablar hasta con seis funcionarios distintos, y fue transferido finalmente una vez más a la Oficina de Partes, “porque ahí deberían saber quién está a cargo de la respuesta...”. El solicitante nunca descubrió qué sucedió con su solicitud original.

Segundo, los funcionarios en Chile no poseen criterios comunes acerca de cómo tratar las solicitudes de información. Los solicitantes recibían a diario respuestas predefinidas a las consultas de seguimiento, tales como “se está formulando la respuesta, pronto la recibirá”. En la mayoría de los casos, la respuesta no se recibió nunca. De acuerdo con un ministro entrevistado como parte del estudio, “No poseemos un mecanismo claro para realizar un seguimiento de las solicitudes transferidas de un departamento a otro dentro del ministerio. Una vez que el empleado transfiere las solicitudes, se olvida del asunto. Nadie está a cargo de rastrear la ruta de cada solicitud y asegurarse de que sea respondida”. Otro ministro fue más directo: “Gracias a Dios, esta no será una situación usual! No sabíamos qué hacer con las solicitudes... convocamos una asamblea general para analizar la situación”.

Esta respuesta indica un muy bajo nivel de solicitudes de información gubernamental por parte del público en Chile. En esta instancia, la misma existencia del estudio parece haber impulsado una investigación en los procedimientos necesarios para responder a las solicitudes. De igual modo, en la Municipalidad de Vitacura, un funcionario comentó a un solicitante acerca de la utilidad de recibir solicitudes de información: “Ha sido de gran ayuda recibir todas estas solicitudes ... nos ayuda a mejorar nuestras normas de transparencia. Hemos decidido publicar parte de la información que nos han solicitado en Internet”. El solicitante había pedido información acerca de las decisiones de las reuniones municipales con detalles acerca de cómo había votado cada miembro. En respuesta, lo invitaron a una oficina en donde pudo leer los documentos y efectuar copias de los mismos.

Sudáfrica: el silencio como obstáculo principal al acceso a la información

En el estudio piloto del Justice Initiative en Sudáfrica durante el año 2003, 52 por ciento de todos los intentos de solicitudes y 62 por ciento de las solicitudes que se presentaron con éxito obtuvieron Sin Respuesta. Estos resultados se replicaron en 2004. En Sudáfrica, las solicitudes no recibieron respuesta o inusualmente recibieron respuesta sólo después de vencido el plazo establecido de 30 días. Estas desalentadoras cifras se produjeron incluso a pesar de que la Ley de Promoción del Acceso de Información (PAIA) de Sudáfrica provee uno de los más extensos plazos entre las leyes de acceso a la información de todo el mundo (el plazo inicial de 30 días es más del doble del promedio mundial de 14 días y el organismo público en cuestión lo puede extender otros 30 días para solicitudes complejas que involucran un gran número de registros o que requieren investigación o consultas dentro del departamento o con otros organismos)³. En dichos casos, se le debe notificar al solicitante “tan pronto como sea posible, pero siempre dentro de los 30 días, después de recibida la solicitud”⁴. Se recibieron cinco respuestas tardías durante el presente estudio. Cada respuesta se obtuvo mucho después de pasados los 60 días completos, y en ningún caso se les notificó a los solicitantes que la

información sería provista fuera de término. Por ejemplo, una solicitud al Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo presentada el 18 de junio de 2004 de todos y cada uno de los documentos que establecen los criterios para obtener el registro de instalaciones de mantenimiento y crianza de leones recibió la respuesta con los criterios el 2 de septiembre de 2004.

La elevada incidencia de resultados Sin Respuesta en Sudáfrica indicó un mediocre cumplimiento con la PAIA y señaló problemas en el manejo de las solicitudes más que debilidades de la ley misma. Los organismos públicos en cuestión sólo reconocieron unas pocas solicitudes relacionadas con el presente estudio; en la mayoría de los casos, el solicitante nunca supo si la solicitud había llegado al destino indicado o si se estaba procesando. Los solicitantes que efectuaron consultas de seguimiento por lo general se encontraron con la respuesta de que debían volver a efectuar sus solicitudes.

Las entrevistas con los funcionarios permiten una mejor comprensión de la elevada incidencia de los resultados Sin Respuesta. Muchos funcionarios la atribuyeron a la falta de capacidad para manejar las solicitudes. Algunos señalaron que el plazo de 30 días era demasiado breve para responder solicitudes complejas. Otros declararon que la PAIA resulta compleja y onerosa de implementar, y como consecuencia, se aplaza el procesamiento de las

Recomendaciones:

- Las leyes de acceso a la información deben establecer plazos claros para que los organismos públicos respondan las solicitudes de información. Si se permiten las prórrogas, éstas deben ser de un período fijo de razonable duración y otorgadas por razones específicas, como por ejemplo, cuando la información requerida es voluminosa o requiere investigación. Catorce días es el plazo promedio establecido para las respuestas a las solicitudes de información en más de 40 leyes estudiadas. Los plazos mayores a quince días deben analizarse para garantizar que estén justificados por circunstancias inusuales.
- Los organismos públicos deben establecer mecanismos internos para rastrear solicitudes de información, por ejemplo, asignando a cada solicitud un número de referencia para que el solicitante pueda realizar consultas si la información no se provee a su debido tiempo.
- Las leyes de acceso a la información deben declarar que la falta de respuesta de los funcionarios públicos y todo otro personal pertinente a las solicitudes de información es una grave violación del derecho del público a acceder a la información pública. Los funcionarios públicos deben recibir capacitación que les informe acerca de su obligación de responder eficazmente a las solicitudes de información de un modo oportuno.
- Las leyes de acceso a la información deben elaborar procedimientos, incluyendo apelaciones expeditivas, para manejar la falta de respuesta por parte de los organismos públicos y entidades que desempeñan funciones públicas a las solicitudes de información dentro de los plazos establecidos.

2.2 Cumplimiento: Las leyes de acceso a la información aumentan la transparencia

Un hallazgo importante del estudio del Monitoreo del Acceso a la Información del Justice Initiative fue que los gobiernos tenían mayores probabilidades de respetar el derecho de un individuo a solicitar información y entregar la información solicitada en

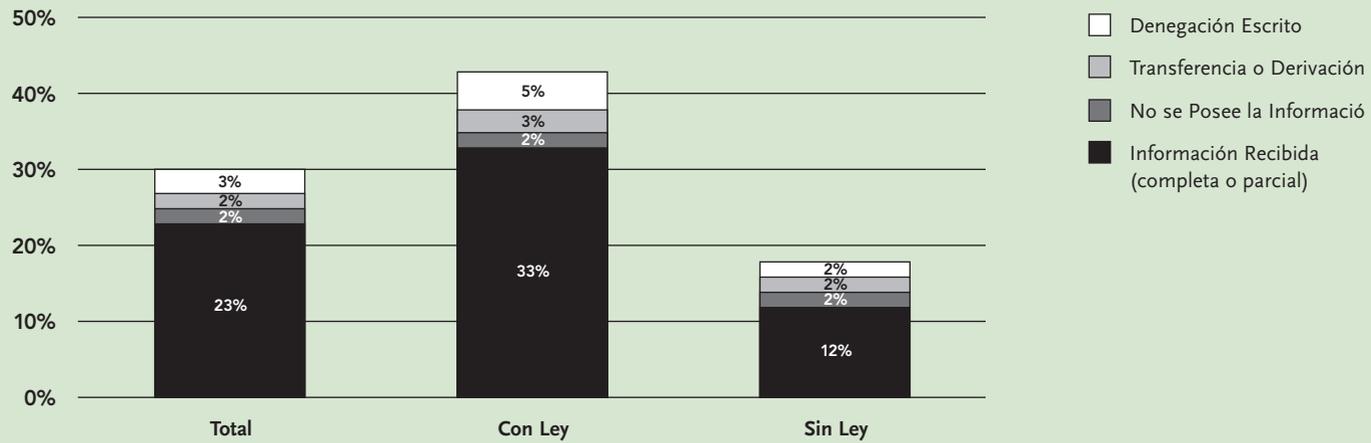
países que poseían leyes de acceso a la información que en países que no poseían dichas leyes. De los catorce países monitoreados para este informe, siete poseen leyes completas de acceso a la información (Armenia, Bulgaria, Francia, México, Perú, Rumania y Sudáfrica), tres poseen disposiciones legales limitadas sobre la libertad de la información (Argentina, Chile y España), y cuatro no ofrecen bases legales para el derecho de acceso a la información pública (Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria)⁹.

Los resultados muestran una clara distinción entre los países que poseen leyes completas de acceso a la información y aquellos que no.

- Los países con leyes de acceso a la información resultaron más cumplidores con los principios de acceso a la información: 43 por ciento de las solicitudes fueron respuestas en cumplimiento en estos países, más del doble que en los países carentes de leyes de acceso a la información (18 por ciento).
- Los seis países con el mejor rendimiento poseían leyes de acceso a la información (Bulgaria, Rumania, Armenia, México, Francia y Perú). Los tres países siguientes (Argentina, Chile y España) poseían disposiciones constitucionales o legislativas de acceso a la información pero no una ley plena. Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria no poseían ni leyes ni disposiciones que promuevan el acceso a la información. Sudáfrica obtuvo resultados mediocres para ser uno de los países que posee una ley.
- Los solicitantes en países con leyes de acceso a la información presentaban mayores probabilidades de recibir información total o parcial en respuesta a sus solicitudes: 33 por ciento comparado con el 12 por ciento en países sin leyes de acceso a la información.
- En países con leyes de acceso a la información, las denegaciones a revelar información tenían mayores probabilidades de efectuarse de manera formal: 5 por ciento frente al 2 por ciento de solicitudes en los países sin leyes de acceso a la información.
- De todos modos, el cumplimiento general con las normas de los 14 países fue muy bajo, representando un 30 por ciento.

solicitudes. La falta de capacitación se señaló como obstáculo. Una funcionaria admitió que ignoraba las solicitudes porque no estaba familiarizada con la ley y temía responder.

Figura 5: Cumplimiento con los principios de acceso a la información en países con y sin leyes de acceso a la información (14 países, un porcentaje de todas las solicitudes).



Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

Tabla 3: Cumplimiento con los principios de acceso a la información en países con y sin leyes de acceso a la información, por tipo de respuesta

Respuesta	Total %	Con leyes de acceso a la información %	Sin leyes de acceso a la información %	Carácter de la respuesta
Información Recibida	22	32	12	Información suficiente provista en respuesta a una pregunta dentro del plazo especificado por la ley.
Información Parcial	0.5	1	0	Información provista pero algunas partes de la respuesta se retuvieron de acuerdo con la ley.
No se Posee la Información [*]	2	2	2	La autoridad emitió una respuesta creíble de que no poseía la información solicitada.
Transferencia / Derivación [*]	2.5	3	2	El solicitante fue transferido o derivado a otro organismo público conforme a la ley.
Denegación por Escrito [*]	3	5	2	Denegación formal por escrito a divulgar información.
Total	30	43	18	

** En los casos en que estas respuestas cumplieran con los principios y las leyes nacionales de acceso a la información (Véase la Sección 3.5 para un análisis detallado del cumplimiento).*

Variaciones en el cumplimiento: cómo la misma pregunta se abordó en los distintos países:

A los ministros de defensa de todos los países monitoreados en Europa se les efectuó la siguiente pregunta dos veces, la primera vez por parte de personas que se identificaron como empresarios (“solicitantes empresarios”) y la segunda vez por personas que se identificaron como representantes de una ONG (“solicitantes de ONG”):

Tenga a bien informar, para el año 2003, el número de investigaciones formales u oficiales acerca del deceso de los miembros de las fuerzas armadas como así también una lista de las causas de deceso de todo el personal de las fuerzas armadas.

Armenia: Ambos solicitantes recibieron la respuesta de que 43 soldados murieron en 2003. Las causas no fueron provistas. El solicitante empresario recibió la respuesta a tiempo; la respuesta del solicitante de ONG llegó tarde.

Bulgaria: El solicitante empresario recibió esta respuesta: “Diez soldados murieron en 2003 en el desempeño de sus funciones. Le informamos sus nombres. Las investigaciones se han llevado a cabo en cada caso en particular, pero los resultados constituyen información confidencial”. Se informaron los nombres. El solicitante de ONG no recibió respuesta alguna.

Recomendaciones:

- Los organismos públicos deben asegurar que todo su personal, incluyendo los empleados de seguridad y recepción, posea un entendimiento básico del derecho de los ciudadanos a acercarse a los organismos públicos para solicitar y acceder a la información pública.
- En los países con leyes de acceso a la información, los funcionarios públicos con más posibilidades de recibir solicitudes de información deben estar informados acerca de que deben aceptar dichas solicitudes.
- Los organismos públicos deben asegurar que los miembros del público puedan presentar solicitudes de información en persona, por ejemplo en un mostrador o área de recepción. Las oficinas de información deben estar claramente designadas y ser fáciles de ubicar. A menos que la ley establezca lo contrario, al crear sistemas para recibir solicitudes de información por parte de los ciudadanos, las instituciones públicas deben considerar la utilización de los sistemas preexistentes para recibir las consultas de los ciudadanos, como por ejemplo, las casillas de correo en Armenia, la oficina de archivos en Macedonia, y las “mesas de partes” que otorgan números de registro en las instituciones de América Latina.
- Las leyes de acceso a la información deben permitir la presentación de solicitudes de información de forma oral. En los casos en que la ley permite las solicitudes de información de forma oral pero la información solicitada no se puede proveer inmediatamente, la ley debe requerir que los funcionarios públicos constaten la solicitud por escrito ellos mismos o que asistan a las personas que solicitan la información a formular una solicitud por escrito.
- En los países en donde las leyes no permiten la realización de una solicitud de información de forma oral, los funcionarios públicos deben estar capacitados para ayudar a los solicitantes a realizar las solicitudes por escrito y para redactar solicitudes de información en nombre de personas que no pueden escribir o tienen dificultades para comunicarse por escrito.

- Las leyes de acceso a la información deben contemplar el nombramiento de un comisionado de información o funcionario o institución similares para controlar los procedimientos de solicitar información y resolver problemas.
- Las leyes de acceso a la información deben exigir a los organismos públicos que compilen, mantengan y faciliten al público los índices y catálogos de la información que poseen. Dichos índices y catálogos deben enumerar los títulos de los documentos confidenciales, es decir, los documentos que están exentos de divulgación al público, con el fin de facilitar la revisión pública de los criterios utilizados para clasificar documentos.
- Las leyes de acceso a la información deben establecer disposiciones específicas para transferir o derivar solicitudes de información cuando éstas se han presentado ante el organismo público incorrecto. Como mínimo, los organismos públicos deben realizar un esfuerzo de buena fe para derivar a las personas que solicitan información a la agencia u organismo apropiado.
- Cuando alguien solicita determinada información a un organismo público y los funcionarios públicos no logran ubicar la información solicitada, entonces el funcionario a cargo debería tener la obligación de informar tanto a la persona que efectuó la solicitud como al comisionado de información u otro ente regulador responsable por los procedimientos de acceso a la información. Dicha obligación disuadiría a los funcionarios públicos de rechazar livianamente solicitudes de información y facilitaría el monitoreo de la gestión de información dentro del gobierno.
- Cuando la información solicitada es inexistente, los funcionarios públicos deberían tener la obligación de informárselo a la persona que solicitó la información. Dicha respuesta es un elemento clave de un gobierno abierto y puede sentar las bases para un diálogo constructivo entre el gobierno y el público acerca del tipo de información necesaria para mejorar la eficiencia del gobierno y mejorar la calidad de la toma de decisiones y la formulación de políticas¹⁰.

Francia: Ambas solicitudes obtuvieron resultados Sin Respuesta. El solicitante de la ONG llamó por teléfono para verificar la recepción de la solicitud, que no se pudo encontrar. El solicitante volvió a enviar la solicitud y llamó para realizar el seguimiento; tras una extensa conversación, el funcionario público dijo que la pregunta había sido transferida a un funcionario especialista pero se negó a dar el nombre del funcionario. Un funcionario del Ministerio de Defensa llamó por teléfono al solicitante empresario para preguntarle por qué necesitaba la información; el solicitante empresario respondió que se debía a una consulta estadística y que, en última instancia, los datos pertenecen al público. No se tuvieron más noticias del ministerio.

Macedonia: El Ministerio de Defensa derivó por escrito al solicitante de la ONG a la oficina de la Fiscalía Pública. Esta respuesta se registró como una derivación en incumplimiento dado que el Ministerio debería poseer la información solicitada. La solicitud del solicitante empresario obtuvo un resultado Sin Respuesta.

Rumania: Ambos solicitantes recibieron la misma respuesta detallada: 40 muertes, incluyendo 13 suicidios; 10 por causas médicas; 9 en accidentes de tránsito; 2 en tiroteos; 2 muertes en acción (en Afganistán); y 2 muertes en accidentes aéreos.

España: Los solicitantes fueron derivados a distintos departamentos. En ambos casos, se les dijo que los datos de 2003 no existían; estas respuestas se clasificaron como No se Posee la Información. Por el contrario, ambos recibieron la “más reciente” información, del año 2002 en el caso del solicitante empresario, y de 2001 para el solicitante de la ONG.

- La transparencia proactiva, tal como la publicación de información y de material en sitios web del gobierno, facilita el acceso a la información pero no releva a los entes y organismos públicos encargados de las funciones públicas del deber de proveer información a las personas que la solicitan. Como mínimo, cuando la persona que solicita información tiene acceso a Internet, los organismos públicos deben proporcionar los URLs exactos, ya que las páginas de inicio no son suficientes. Cuando la persona que solicita información no posee acceso a Internet, los organismos públicos deben entregarles las páginas pertinentes impresas, a un costo de impresión estándar establecido por ley. Las leyes y normas pertinentes deben establecer claramente dichas obligaciones.

2.3 Inconsistencia: gran variedad en el tratamiento de solicitudes

Durante el estudio, cada solicitud de información se efectuó dos veces. Dos solicitantes distintos presentaron solicitudes idénticas ante las mismas instituciones en momentos distintos. Las solicitudes se efectuaron dos veces para que el estudio arrojara un panorama acerca de qué tan consistentes eran los organismos públicos en sus respuestas. Tanto la evidencia estadística como la anecdótica revelaron bajos niveles de consistencia en todos los países monitoreados, incluyendo aquellos países que mostraron el mayor cumplimiento en general con los principios del acceso a la información. Las respuestas inconsistentes reflejaron una serie de problemas, incluyendo un bajo nivel de capacitación y la falta de procedimientos internos para procesar solicitudes de información. Las respuestas inconsistentes también reflejaron el simple hecho de que algunos funcionarios públicos respetaban el derecho a la libertad de información mientras que otros eran menos proclives a ello.

La aplicación predecible de la ley constituye un principio fundamental del estado de derecho. Al ejercer sus derechos, los miembros del público no deberían temer o esperar un tratamiento arbitrario por parte de los funcionarios. En los casos en que los derechos no son absolutos, como en el derecho a la información, es imperativo que cualquier

restricción esté claramente definida por la ley. Por esta razón, la gran mayoría de las leyes actuales de acceso a la información poseen disposiciones relativamente detalladas acerca de los fundamentos legales para la no divulgación de información. Estas disposiciones, si gozan de sólida redacción, permiten a las personas predecir con razonable certeza los límites de su derecho a la información conforme a la ley.

Consistencia de los resultados

El presente estudio midió la consistencia de dos modos. Primero, evaluó si los pares de solicitudes obtuvieron el mismo resultado. Por ejemplo, en Macedonia, se emitió una solicitud ante la oficina del Alcalde de la Municipalidad de Skopje, que preguntaba:

*¿Qué extensión posee la red de vías públicas por la que Skopje es responsable?
¿Cuántos recursos se destinan anualmente para su mantenimiento, es decir,
cuánto se gasta del presupuesto anual de la ciudad para este propósito? Tenga a
bien informar los datos correspondientes al período 2000–2003, de cada año por
separado.*

Esta solicitud se efectuó dos veces. Primero, un solicitante de la ONG la emitió por escrito; más tarde, un solicitante empresario realizó la solicitud por escrito. En el primer caso, el solicitante de la ONG recibió una respuesta detallada que decía que la municipalidad de Skopje es responsable por 540 kilómetros de rutas y que destina 60 millones de *dinares* al año para mantenimiento vial, lo que representa un 10 por ciento del presupuesto anual municipal. Los datos correspondieron al período 2000-2003. Al solicitante de la ONG se le dio un nombre de contacto en caso de que necesitara más información. A la solicitante empresaria se le transfirió la solicitud a la empresa pública responsable de la red vial, que otorgó información detallada acerca de la extensión de la red vial, incluyendo datos sobre boulevards, plazas y caminos. A la solicitante empresaria se la derivó nuevamente a la municipalidad de Skopje para obtener datos relacionados a los asuntos financieros. El resultado asignado en el primer caso es *Información Recibida*, y en el segundo caso, *Transferencia* (con una nota de que la información se recibió finalmente en forma incompleta).

Estos dos resultados fueron inconsistentes. Es evidente que la Municipalidad de Skopje manejó la misma solicitud de dos modos distintos. Este ejemplo ilustra el benefi-

cio de presentar solicitudes más de una vez. En la primera instancia, la solicitud obtuvo un resultado en cumplimiento. El resultado del segundo caso es en incumplimiento, ya que la solicitud se derivó a otra parte cuando sabemos a partir del primer caso que la municipalidad posee la información solicitada y pudo haberla provisto, por lo que la última transferencia constituye un resultado en incumplimiento.

Si hubiésemos presentado la solicitud una vez y hubiéramos recibido la segunda respuesta únicamente, habríamos aceptado el resultado de que otra institución tenía la información y lo habríamos considerado en cumplimiento. La presentación múltiple de solicitudes constituye una prueba más de la institución. Así, el análisis de Consistencia brinda una herramienta de diagnóstico para comprender los procesos internos de las instituciones; es decir, aísla el comportamiento de la institución y muestra en qué puntos se aleja de la senda correcta. El activista del acceso a la información puede utilizar esta información para entrar en debate con la institución acerca de por qué se manejó la misma solicitud de un modo distinto con el fin de identificar y rectificar deficiencias de los procesos internos. Las explicaciones de la inconsistencia podrían comprender: trato tendencioso según el solicitante, diferente tratamiento para distintas clases de presentación (no relevante en este caso), y un distinto manejo de las solicitudes por parte de distintos funcionarios públicos. Todos estos resultados podrían indicar la necesidad de una mayor capacitación. La inconsistencia de respuestas también podría originarse en la falta de lineamientos internos, por lo que el funcionario que recibe la solicitud decide cómo manejar las solicitudes de un modo *ad hoc*.

Las razones para el manejo inconsistente de solicitudes varían ampliamente de acuerdo con la institución y el país. Sin embargo, la inconsistencia es la regla y no la excepción.

- En total, el 57 por ciento de todos los pares de solicitudes obtuvieron resultados diferentes para cada una, mientras que el 43 por ciento obtuvo resultados idénticos.
- Esta elevada tasa de inconsistencia se reprodujo en cada país del estudio con variaciones mínimas. Mientras que las administraciones europeas fueron ligeramente más consistentes, con el 47 por ciento, los países de América Latina, aún menos ligeramente, obtuvieron un porcentaje menor, del 39 por ciento, y los países africanos encuestados totalizaron el 41 por ciento.

Figura 6a: Frecuencia de resultados idénticos para pares de preguntas

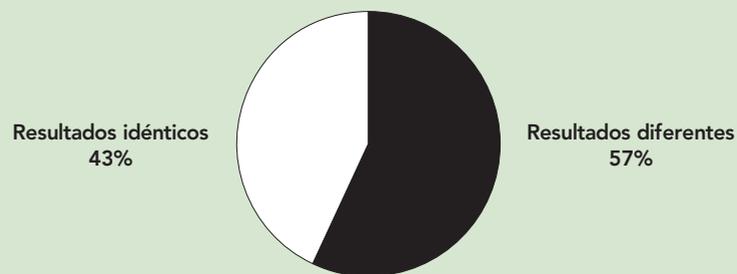
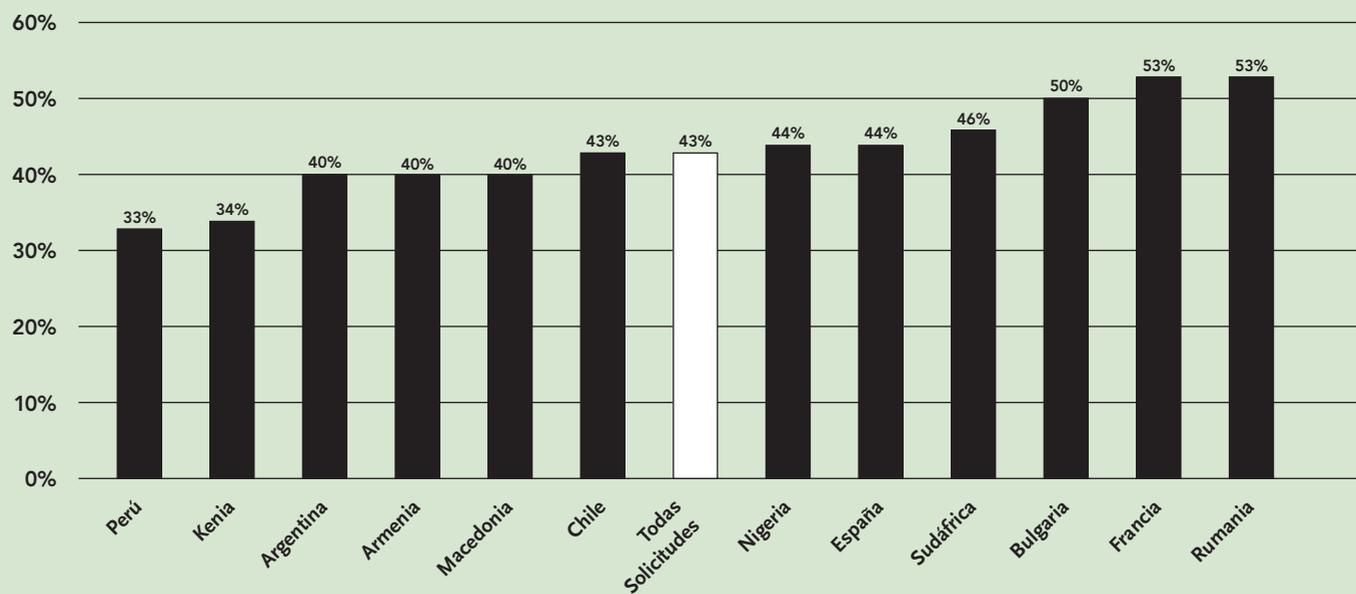


Figura 6b: Frecuencia de resultados idénticos para pares de preguntas, por países



Análisis basado en datos de 12 países

Bulgaria: Distinto tratamiento según el solicitante

En Bulgaria, por ejemplo, un solicitante empresario efectuó una solicitud a la Municipalidad de Montana de una lista de propiedades municipales alquiladas, incluyendo el monto del alquiler pero sin mencionar nombres. Se recibió una respuesta detallada por correo dentro del plazo de 14 días establecido por ley, especificando el número de alquileres residenciales en 205, y otras parcelas alquiladas que contabilizaban 117, incluyendo 90 construcciones. También se incluyó la orden municipal utilizada para determinar los precios de alquileres. Sin embargo, la solicitante de un grupo excluido, una mujer romaní, recibió un resultado Sin Respuesta a la misma solicitud. Aunque Bulgaria tuvo uno de los más elevados niveles de cumplimiento y de consistencia en este estudio, sólo el 50 por ciento de los pares de solicitudes recibieron la misma respuesta.

Rumania: aplicación inconsistente de los plazos establecidos por la ley

En el presente estudio, las respuestas tardías se consideraron en incumplimiento, ya que debe esperarse que los organismos públicos respondan al menos dentro de los plazos establecidos por la ley. En Rumania, por ejemplo, los dos solicitantes que buscaron

- La discriminación fue un factor a considerar en algunas respuestas inconsistentes. Los solicitantes que eran o parecían ser miembros de un grupo excluido o vulnerable, es decir, miembros de un grupo racial, étnico, religioso o socioeconómico con frecuencia sujeto a discriminación, por lo general tuvieron menores probabilidades de recibir respuestas en cumplimiento. En Macedonia, por ejemplo, se recibieron 13 pares de respuestas inconsistentes a solicitudes presentadas por una persona de un “grupo excluido”. De las 13, la persona del grupo excluido recibió una respuesta menos útil para 10 de las solicitudes. Por ejemplo, un solicitante de la ONG recibió información del Ministerio de Trabajo y Política Social acerca del número de familias que recibían beneficios en 2003, incluyendo detalles de los montos otorgados; el solicitante del grupo excluido recibió un resultado Sin Respuesta. En tres casos, tanto el solicitante del grupo excluido como el otro solicitante del par recibieron respuestas igualmente pobres (Sin Respuesta, Denegaciones Orales); el solicitante del grupo excluido en Macedonia no recibió información de ningún tipo.
- En otros casos, las diferencias en el tratamiento de solicitudes dependió de si ésta se efectuó oralmente o por escrito. Las solicitudes por escrito tendieron a recibir más respuestas en cumplimiento. Por ejemplo, en Bulgaria, hubo 14 pares de solicitudes escritas y orales que obtuvieron respuestas inconsistentes. En cada uno de los 14 pares, la solicitud oral recibió una respuesta de menor cumplimiento que la solicitud por escrito.
- Algunas veces, las entrevistas de seguimiento revelaron que las solicitudes simplemente habían sido manejadas por funcionarios distintos, dando lugar en algunas ocasiones a resultados significativamente diferentes. Por ejemplo, un solicitante recibió información que a otro solicitante le dijeron que no estaba en poder de la institución (*Véanse ejemplos en el Cuadro 6*).

Consistencia del cumplimiento

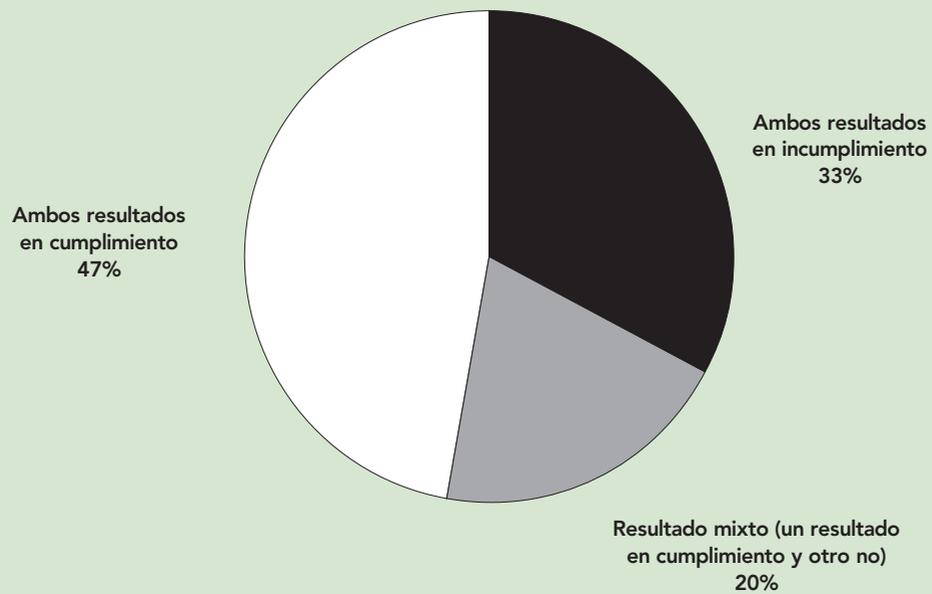
Un segundo método para evaluar la consistencia ofrece una medida general del resultado esperado de las instituciones cuando se vuelve a enviar la misma solicitud. Esta medida analiza más ampliamente la relativa consistencia de las respuestas en cumplimiento y en incumplimiento con vistas a evaluar la previsibilidad de que una solicitud presentada dos veces a una misma institución daría el mismo resultado general. De acuerdo con este método, tres resultados generales son posibles para las solicitudes reenviadas: 1. los resultados de ambas solicitudes cumplen con la ley de acceso a la información pertinente; 2. los resultados de ambas solicitudes están en incumplimiento; 3. los resultados son mixtos, en donde una solicitud obtiene un resultado en cumplimiento y la otra no.

Esta clasificación de tres categorías de los resultados brinda un conocimiento adicional del comportamiento de las instituciones. La Figura 7 muestra el número de pares de solicitudes que obtuvieron (1) dos resultados en cumplimiento (consistentemente en cumplimiento); (2) dos resultados en incumplimiento (consistentemente en incumplimiento); y (3) una categoría mixta, con un resultado en cumplimiento y otro no. Los datos de la Figura 7 representan 1.668 solicitudes que conforman 834 pares en un set de datos de 12 países. De esos, 169 pares recibieron resultados en cumplimiento para ambas solicitudes (20 por ciento), 395 recibieron resultados en incumplimiento para ambas solicitudes (47 por ciento), y los restantes 275 pares recibieron resultados mixtos (33 por ciento).

Un hallazgo importante que surgió de este análisis es que los elevados niveles de cumplimiento con las leyes de acceso a la información dependen de los procedimientos consistentes en el procesamiento de solicitudes de información.

información de la empresa *Bucharest Heating* acerca de su nivel actual de deudores, recibieron la misma respuesta: el 31 de marzo de 2004, la empresa tuvo que recuperar 2.991.309.234 de *lei* rumanas de 7.000 Asociaciones y firmas de propietarios. La diferencia fue que el solicitante empresario recibió la respuesta a tiempo, y la respuesta al solicitante del grupo excluido, un hombre romaní, se recibió ocho días después del plazo establecido por la ley. El corto plazo en Rumania (10 días¹¹) condujo a un nivel relativamente elevado de respuestas tardías, representando un 12 por ciento de todas las solicitudes. El nivel de consistencia rumano de 53 por ciento – el más elevado de todos los países monitoreados – aún no inspira confianza en la previsibilidad de obtener una respuesta de acuerdo con la ley: para el 47 por ciento de los pares de solicitudes, los resultados fueron inconsistentes. El 9 por ciento de estos fueron consistentes y ambos habrían sido en cumplimiento pero se clasificaron como inconsistentes debido a las respuestas recibidas fuera de término; el resto fue inconsistente por otras razones, algunas de las cuales este estudio no puede identificar con total certeza. Como se observó anteriormente, la consistencia no es únicamente una cuestión de proceso sino un asunto de imperio de la ley y de derechos humanos.

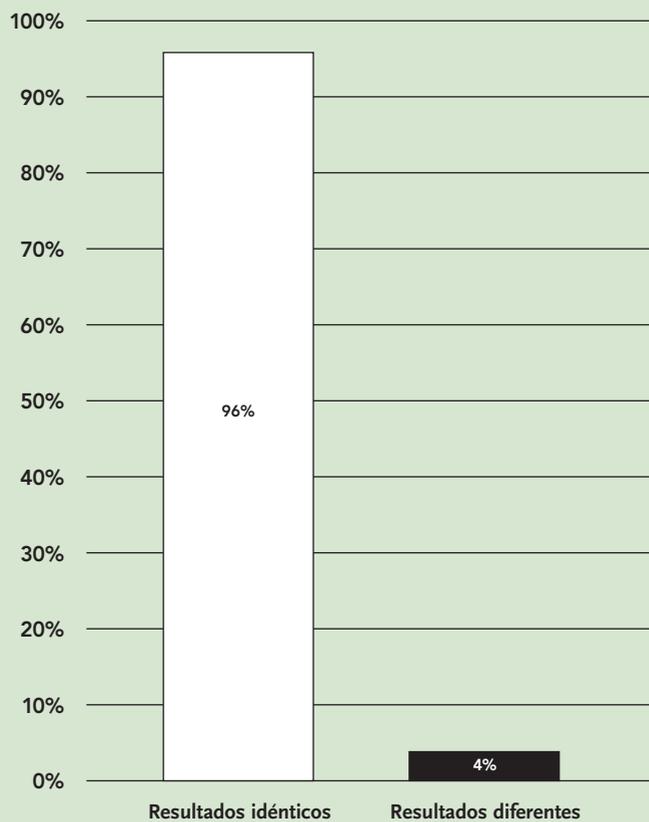
Figura 7: consistencia de respuestas en cumplimiento y en incumplimiento



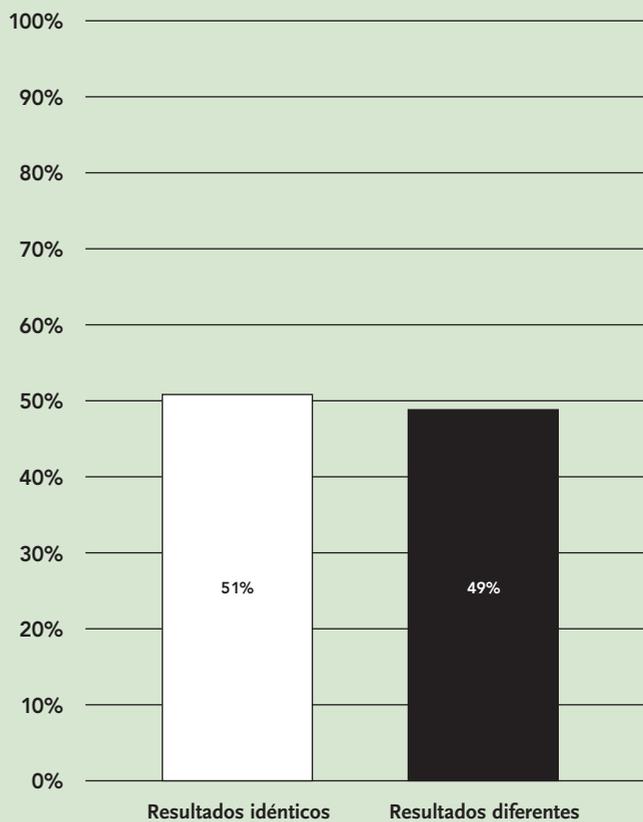
Análisis basado en datos de 12 países

Figura 8: Resultados diferentes y similares para respuestas en cumplimiento y en incumplimiento

Pares en cumplimiento (N = 169 pares)



Pares en incumplimiento (N = 395 pares)



Análisis basado en datos de 12 países

De 338 pares considerados en cumplimiento, una muy pequeña porción (4 por ciento) no obtuvo el mismo resultado final. Así, en los casos en que las instituciones estuvieron generalmente en cumplimiento, su cumplimiento también fue uniforme. En una institución en cumplimiento, casi todas las solicitudes se trataron del mismo modo.

En los casos en que las instituciones estuvieron consistentemente en incumplimiento, la naturaleza del incumplimiento fue variable. Casi la mitad de los pares de respuestas en incumplimiento recibieron un tratamiento distinto por parte del organismo público. En una institución en incumplimiento, las solicitudes se trataron de modos altamente variables.

Este hallazgo de todo el monitoreo se repite en el análisis país por país. La Figura 9 muestra los niveles de países de (1) los dos del par en cumplimiento, (2) los dos del par en incumplimiento, (3) en cumplimiento y en incumplimiento combinados.

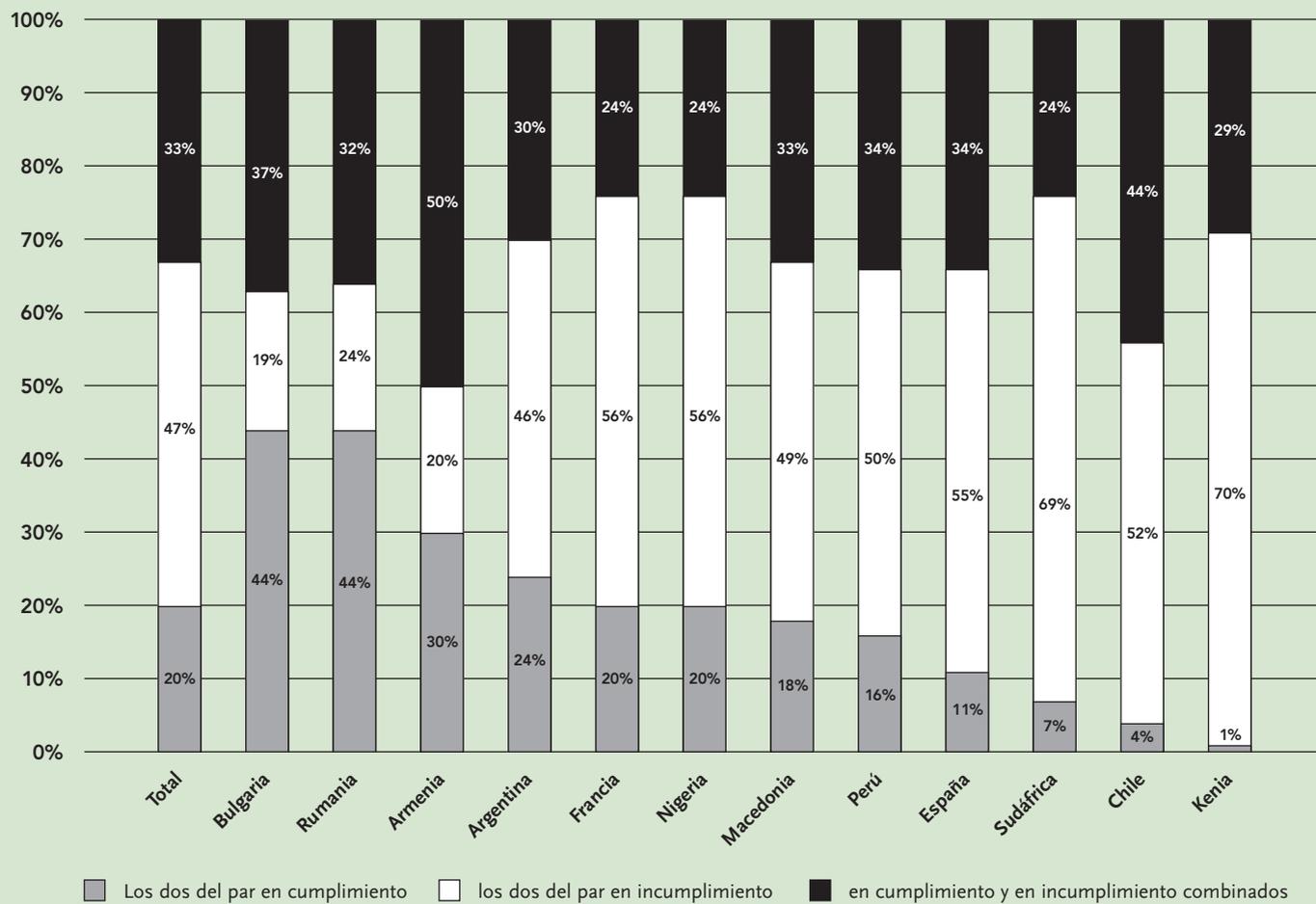
Bulgaria y Rumania (44 por ciento de pares con ambas solicitudes en cumplimiento) seguidos de Armenia (30 por ciento) lideraron esta categoría. Bulgaria y Rumania, como es de esperarse de los mejores en el estudio, obtuvieron el mayor puntaje en cumplimiento consistente. Estos puntajes indican que en estos países al menos una cantidad de instituciones aplican la ley de modo uniforme; otros tienen todavía un grado de imprevisibilidad.

En todos los países excepto Bulgaria y Rumania, los resultados en cumplimiento estaban en el par con resultados en incumplimiento más frecuentemente que con un segundo resultado en cumplimiento. Esto parece indicar que el rigor del procedimiento está razonablemente generalizado en sólo dos de los 12 países monitoreados para los que existen resultados: Bulgaria y Rumania. En todos los países menos en tres, menos del 25 por ciento de los pares de preguntas resultaron ambas en cumplimiento. En tres países (Chile, Kenia y Sudáfrica) la cifra es de menos del 10 por ciento.

Muchos países mostraron un incumplimiento consistente. Más de la mitad de los pares de solicitudes obtuvieron dos respuestas en incumplimiento en Francia (56 por ciento), Kenia (70 por ciento), Nigeria (56 por ciento), Perú (50 por ciento), Sudáfrica (69 por ciento) y España (55 por ciento). En cualquiera de estos países, si a un solicitante se le ignoraba o violaba su derecho de acceso a la información, un segundo solicitante que emitiera la misma solicitud podía esperar un trato similar.

En dos países, los elevados niveles de pares de preguntas obtuvieron una confusa combinación de respuestas en cumplimiento y en incumplimiento: Armenia (50 por ciento) y Chile (44 por ciento). Esto probablemente indica una falta de claridad en los

Figura 9: Cumplimiento y consistencia por país



Análisis basado en todas las solicitudes, datos ajustados para Ghana y México

procedimientos o en la uniformidad acerca del derecho a saber: un solicitante recibe la información o una Denegación por Escrito, un segundo solicitante recibe un resultado Sin Respuesta, una Denegación Oral, u otra respuesta en incumplimiento. En Chile, este resultado no es sorprendente: las disposiciones existentes son poco claras y contradictorias acerca de los plazos apropiados, por ejemplo.

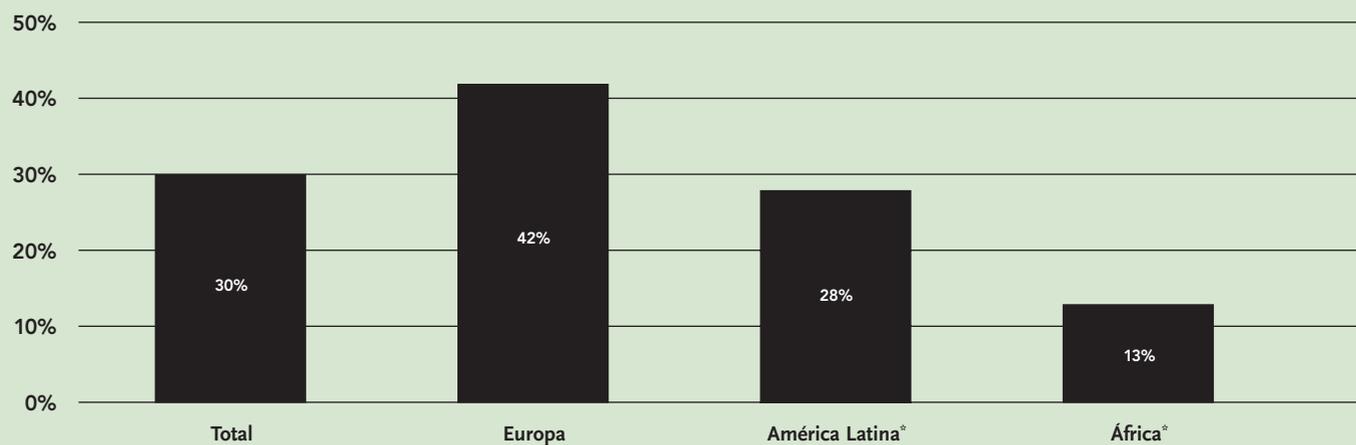
Recomendaciones:

- Los organismos públicos deben responder a las solicitudes de información de un modo consistente. Pueden lograrlo mediante la capacitación de los funcionarios públicos y otro personal pertinente y estableciendo procedimientos y sistemas internos transparentes para procesar las solicitudes de información. Dichos sistemas y procedimientos podrían incluir la designación de funcionarios responsables para manejar las respuestas a las solicitudes de información e introducir un sistema de rastreo de dichas solicitudes.

2.4 La expansión de leyes de acceso a la información

Los resultados del estudio de 2004 mostraron que existen variaciones regionales del grado en que los organismos públicos cumplen con las leyes y principios del acceso a la información. Los organismos públicos de los países europeos encuestados en el estudio respondieron a un mayor porcentaje las solicitudes de información que los organismos públicos de los países latinoamericanos; y los organismos públicos en países latinoamericanos respondieron a un mayor número de solicitudes de información que aquellos de los países africanos. Estos resultados reflejan el hecho de que el desarrollo de un derecho aplicable del acceso a la información comenzó en diferentes momentos en Europa, América Latina y África y avanzó en olas sucesivas.

Figura 10: Ranking de cumplimiento según la región geográfica (14 países en total; 4 africanos; 6 europeos; 4 latinoamericanos). La Figura muestra el porcentaje de solicitudes en cumplimiento según la región.



* Incluye datos ajustados para Ghana / México

Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

- En conjunto, los seis países europeos estudiados mostraron un índice de cumplimiento por encima del promedio, con un 42 por ciento de las solicitudes que obtuvieron respuestas del gobierno consistentes con las leyes y los principios del acceso a la información. Cuatro de los países poseen disposiciones de acceso a la información.
- Los cuatro países latinoamericanos estudiados –que poseen leyes de acceso a la información de algún modo: México y Perú poseen leyes, y Argentina y Chile poseen disposiciones más limitadas de acceso a la información– clasificaron cerca del promedio, con un 28 por ciento de respuestas a las solicitudes en cumplimiento con las leyes y principios del acceso a la información.
- Los países africanos estudiados clasificaron muy por debajo del promedio, con sólo el 13 por ciento de las solicitudes obteniendo respuestas en cumplimiento con las normas de acceso a la información. Tres de los cuatro países africanos monitoreados no poseían un régimen de leyes de acceso a la información al momento del monitoreo.

El desarrollo de las normas de acceso a la información

Suecia adoptó las primeras disposiciones de acceso a la información pública en 1766 como parte de la ley de libertad de prensa que otorgaba el derecho a acceder a los documentos oficiales. Finlandia adoptó una ley de acceso a la información en 1951. Estados Unidos estableció muchas de las normas de acceso a la información de la actualidad mediante la sanción de la Ley sobre Libertad de Información (FOIA) en 1966¹². Dicha ley fue enmendada en 1974, después del escándalo *Watergate*, para forzar a un mayor cumplimiento de las agencias, y una vez más en 1996 con el fin de introducir un mayor acceso a la información electrónica¹³. La ley es limitada ya que sólo permite acceso a “registros”, que deben ser identificados por el solicitante, y no cubre algunas ramas del gobierno, incluidos el Poder Legislativo (Congreso), los tribunales federales, o aquellas partes del Poder Ejecutivo o de la administración que responden al presidente.

Durante la década del setenta y ochenta, los gobiernos europeos adoptaron una serie de leyes sobre acceso a documentos oficiales. Noruega aprobó su ley en 1970¹⁴; y Francia y Holanda aprobaron leyes similares en 1978¹⁵. Estas leyes tipificaron los proce-

dimientos administrativos para brindar información al público y se concentraron en los organismos administrativos más que en los del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En 1999, SIGMA, un organismo conjunto de la UE-OCDE adoptó una serie de principios para la administración pública que incluyen confiabilidad, previsibilidad, rendición de cuentas, transparencia, competencia gerencial, capacidad organizativa y participación ciudadana en el gobierno¹⁶.

Las democracias de otras partes del mundo también adoptaron leyes de acceso a la información, incluyendo Australia y Nueva Zelanda en 1982 y Canadá en 1983¹⁷. Estas leyes ofrecen modelos valiosos para futuras leyes de acceso a la información. Por ejemplo, las leyes en Australia y Canadá establecen la designación de funcionarios u organismos de control, tales como un comisionado de información u oficina de defensoría del pueblo tanto a nivel nacional como local. Otros países europeos adoptaron leyes durante fines de los ochenta y comienzos de los noventa, incluyendo Austria, Bélgica, Dinamarca y Portugal¹⁸; e Italia y España adoptaron disposiciones administrativas¹⁹. Estas primeras leyes otorgan el derecho de acceso a *documentos* oficiales –es decir, aquellos formalmente confeccionados por la administración como parte de sus funciones– aunque algunas también amplían la referencia a la información. De manera significativa, estas leyes consagran uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información que estaba surgiendo: que los solicitantes no necesitan justificar su interés en la información buscada (como excepción a la regla podemos mencionar la ley italiana, que requiere que se demuestre el interés legítimo). Por el contrario, cualquier ciudadano puede solicitar cualquier clase de información en poder de organismos públicos como parte inherente de la rendición de cuentas de los gobiernos de forma periódica.

Europa Oriental: apertura de sociedades antiguamente cerradas

Tras el sísmico giro político que se produjo con la caída del muro de Berlín en 1989, Hungría se convirtió en el primer país post-comunista en adoptar la ley de acceso a la información pública en 1992²⁰. Esta ley otorgó un modelo para los otros países de Europa Oriental. Por ejemplo, introdujo un plazo razonable de 15 días para recibir la información, definió explícitamente las excepciones, y estableció un mecanismo de control, el Comisionado Parlamentario de Información de Protección de Datos, a quien se debe notificar las denegaciones a proveer información. Se otorgó mayor ímpetu al movimiento de acceso a la información a nivel europeo con el éxito de los activistas ambientalistas en asegurar la adopción de la Convención de Aarhus que conecta el acceso a la información ambiental con la participación ciudadana en el gobierno²¹. A lo largo de la

década del noventa, los liderazgos post-comunistas de Europa Oriental, que respondían a las exigencias de la sociedad civil de que cumplan con sus compromisos de un gobierno abierto consagrándolos en la ley, y estaban motivados por el deseo de unirse al Consejo de Europa y la Unión Europea, adoptaron leyes de acceso a la información en toda la región: en los países bálticos (Lituania en 1996, Letonia en 1998, Estonia en 2000), Europa Central (República Checa en 1999, Eslovaquia en 2000), y el Sudeste de Europa (Bulgaria en 2000, Rumania en 2001)²². En el año 2000, la comunidad internacional instó a Bosnia y Herzegovina a adoptar una ley de acceso a la información introduciendo las normas emergentes. Hacia 2004, 18 países post-comunistas, seis países más en Europa Occidental, además de Japón (1999) y Sudáfrica (2000) habían adoptado leyes de acceso a la información²³.

Las leyes más nuevas sobre acceso a la información captaron las lecciones aprendidas durante la implementación de leyes anteriores y reflejaron las normas en desarrollo. El alcance de las leyes más nuevas se tornó cada vez más amplio –por ejemplo, la ley de Bosnia cubre todas las ramas del gobierno y todos los organismos que desempeñan funciones públicas²⁴ y la ley de Eslovaquia comprende los organismos que reciben fondos públicos²⁵. Los plazos estipulados para la entrega de la información se acortaron gradualmente, reduciéndose de un mes en Francia y dos semanas en Holanda a tan sólo cinco días en Estonia²⁶. Las leyes más recientes generalmente ofrecen mayor especificidad sobre los mecanismos de acceso a la información²⁷, aplicación de excepciones, y uso de pruebas de daño e interés público para evaluar la necesidad de retener información al público.

En febrero de 2002, el Consejo de Europa adoptó el primer texto de un organismo internacional de derechos humanos, que especifica las normas mínimas del acceso a la información: la Recomendación sobre Acceso a Documentos Oficiales, Recomendación 2002(2) del Comité de Ministros. La Recomendación define los “documentos oficiales” como “toda la información de algún modo registrada, redactada por o recibida y en poder de autoridades públicas y vinculada a cualquier función pública o administrativa, a excepción de los documentos bajo preparación”, que constituye una definición amplia de acuerdo con el alcance de la generación más nueva de leyes de “acceso a la información”. En mayo de 2005, el Consejo de Europa encomendó a un grupo de trabajo que considerara la posibilidad de incluir el derecho de acceso a la información en un tratado vinculante²⁸.

América Latina:

Transparencia como referente de la transición a la democracia

En América Latina y el Caribe, el desarrollo de leyes de acceso a la información es un fenómeno más reciente. Colombia fue el primer país en adoptar una ley de acceso a la información en poder del gobierno en 1985²⁹. Tres países caribeños de la Commonwealth siguieron los mismos pasos; Belice en 1994, Trinidad y Tobago en 1999, y Jamaica en 2002. La adopción de leyes de acceso a la información en México y Perú en el año 2002 marcó una nueva serie de reformas democráticas impulsadas por la actividad de la sociedad civil concentradas en la promoción de mayor transparencia gubernamental en la región. El movimiento por la transparencia en América Latina se desarrolló tanto en respuesta a la corrupción de los años noventa como a las violaciones a los derechos humanos en años anteriores³⁰.

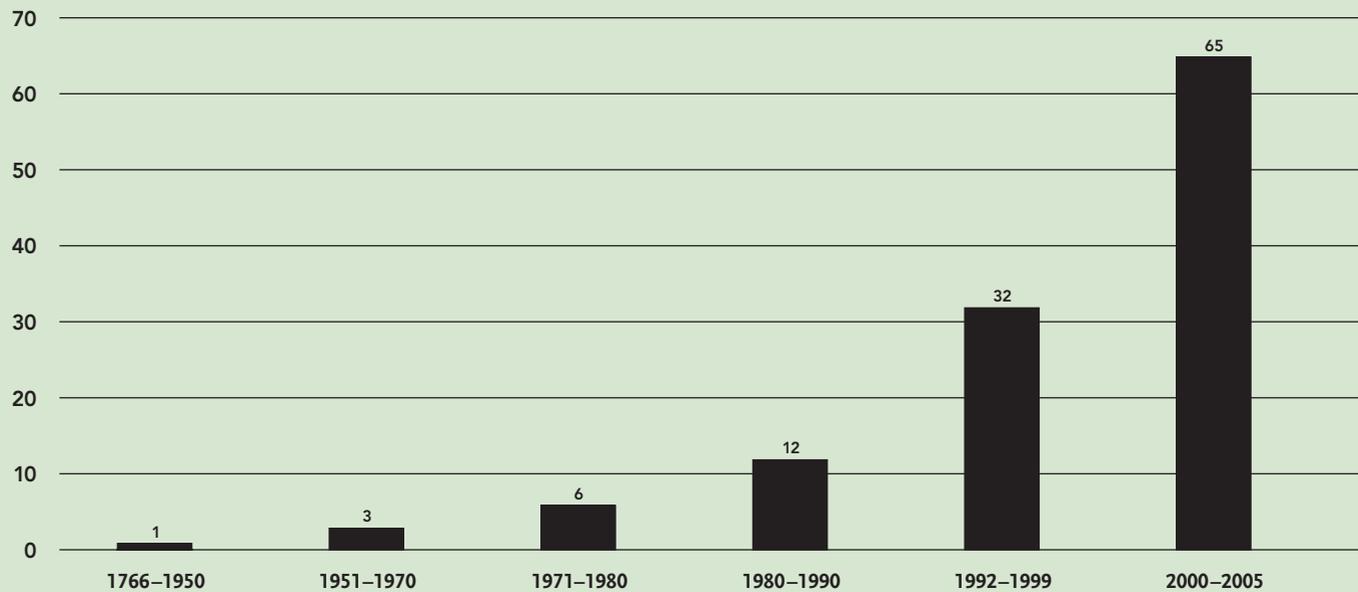
África: anhelos de nuevas normas de apertura

Sudáfrica fue el único país africano en tener una ley de acceso a la información a mediados de 2004, momento en que se llevaba a cabo el presente estudio. La ley de Sudáfrica se originó en la erradicación del Apartheid y la nueva Constitución del 11 de octubre de 1996. El Artículo 32(1) estableció el derecho de acceso a (a) cualquier clase de información en poder del estado; y (b) cualquier clase de información en poder de otro individuo y que es necesaria para el ejercicio y la protección de cualquier derecho. El Artículo 32 (2) establece que “se sancione una ley nacional que imprima vigencia a este derecho”. Sudáfrica adoptó la Ley de Promoción de Acceso a la Información el 2 de febrero de 2000.

Con el acceso a la información como un claro referente de la democracia, y con la necesidad de combatir la corrupción y crear gobiernos más transparentes como cuestiones prioritarias en las agendas de los activistas de derechos humanos de África y de la comunidad internacional de donantes, ha habido un gran interés en las leyes de acceso a la información en África en los últimos años. Uganda adoptó la Ley sobre Libertad de Información en abril de 2005. A partir de octubre de 2005, Ghana y Nigeria se han acercado a la adopción de leyes similares³¹.

Hacia fines de 2005, al menos 65 países en todo el mundo tenían disposiciones de acceso a la información. La mayoría de las leyes, más de 45, establecen el derecho de acceso a toda información en poder del gobierno en lugar del derecho, en un sentido más estricto, a acceder a documentos oficiales.

Figura 11: Leyes de acceso total a la información en el transcurso del tiempo



Nota: Los períodos no son de igual extensión

Los países de las “nuevas democracias” con leyes de acceso a la información recientemente aprobadas (Armenia, Bulgaria y Rumania) obtuvieron mejores resultados en el estudio que Francia, que ha tenido una ley de acceso a la información desde 1978, que España, que posee disposiciones de acceso limitado, y que Macedonia, que no poseía ninguna clase de legislación al momento del estudio³².

Al igual que en otras regiones, el estudio identificó que los países de América Latina con leyes completas de acceso a la información, México y Perú, obtuvieron un mejor rendimiento que los países con disposiciones legales incompletas, como Argentina y Chile.

De todos modos, México y Perú no obtuvieron tan buenos resultados como las nuevas democracias de Europa Oriental, lo que puede ser explicado en parte por el hecho de que adoptaron leyes más recientemente.

En Argentina y México, distintas leyes y normas atañen al gobierno nacional y local respectivamente, por lo que se monitorearon dos regímenes distintos de leyes de acceso a la información³³. Los solicitantes en Buenos Aires recibieron más información que aquellos de otros lugares de Argentina; el 22 por ciento de las solicitudes presentadas ante instituciones de Buenos Aires obtuvieron información mientras que sólo lo hizo el 7 por ciento de las solicitudes presentadas ante el gobierno nacional. Asimismo, en México, el gobierno nacional reveló información en respuesta al 25 por ciento de todas las solicitudes, pero el gobierno de la Ciudad de México otorgó información a solamente el 17 por ciento de todas las solicitudes. Más aún, el 11 por ciento de las solicitudes presentadas a instituciones nacionales resultaron en Sin Respuesta, mientras que el 56 por ciento de las solicitudes presentadas a las instituciones de la Ciudad de México obtuvieron ese resultado.

Sudáfrica, el único país monitoreado de África con una ley de acceso a la información demostró mayor cumplimiento del derecho a la información que los otros cuatro países africanos. Sin embargo, sólo el 19 por ciento de las solicitudes presentadas en Sudáfrica obtuvieron un resultado en cumplimiento y sólo el 13 por ciento obtuvo información. Este es, con mucho, el puntaje más bajo de los siete países con leyes de acceso a la información monitoreados.

Los ejercicios de monitoreo del Justice Initiative tanto en 2003 como en 2004 destacaron serios problemas con la implementación de la Ley de Promoción de Acceso a la Información de Sudáfrica (Ley N° 2 del 2 de febrero de 2000), y dichos problemas dieron como resultado altos niveles de Sin Respuesta a las solicitudes. A pesar de que la ley es sólida en teoría, su aplicación resulta compleja en la práctica, y no se han realizado

suficientes esfuerzos para hacer de su implementación una prioridad. Una mejor implementación podría convertirla en un modelo para la región.

Nigeria ha dirigido una extensa campaña para adoptar una ley de acceso a la información, y dicha campaña estaba en curso mucho antes de que comenzara el período de monitoreo. Sin embargo, sólo el 7 por ciento de las solicitudes presentadas en Nigeria obtuvieron respuestas en cumplimiento, y sólo dos de las 140 solicitudes obtuvieron la información buscada. Estos resultados establecen una base clara para mejorar el derecho de acceso a la información en Nigeria.

La adopción de proyectos de ley de acceso a la información actualmente en curso puede mejorar el bajo índice de cumplimiento de otros países incluidos en el estudio, pero sólo si los gobiernos asumen serios esfuerzos para asegurar la plena aplicación de estas leyes una vez adoptadas.

Recomendaciones:

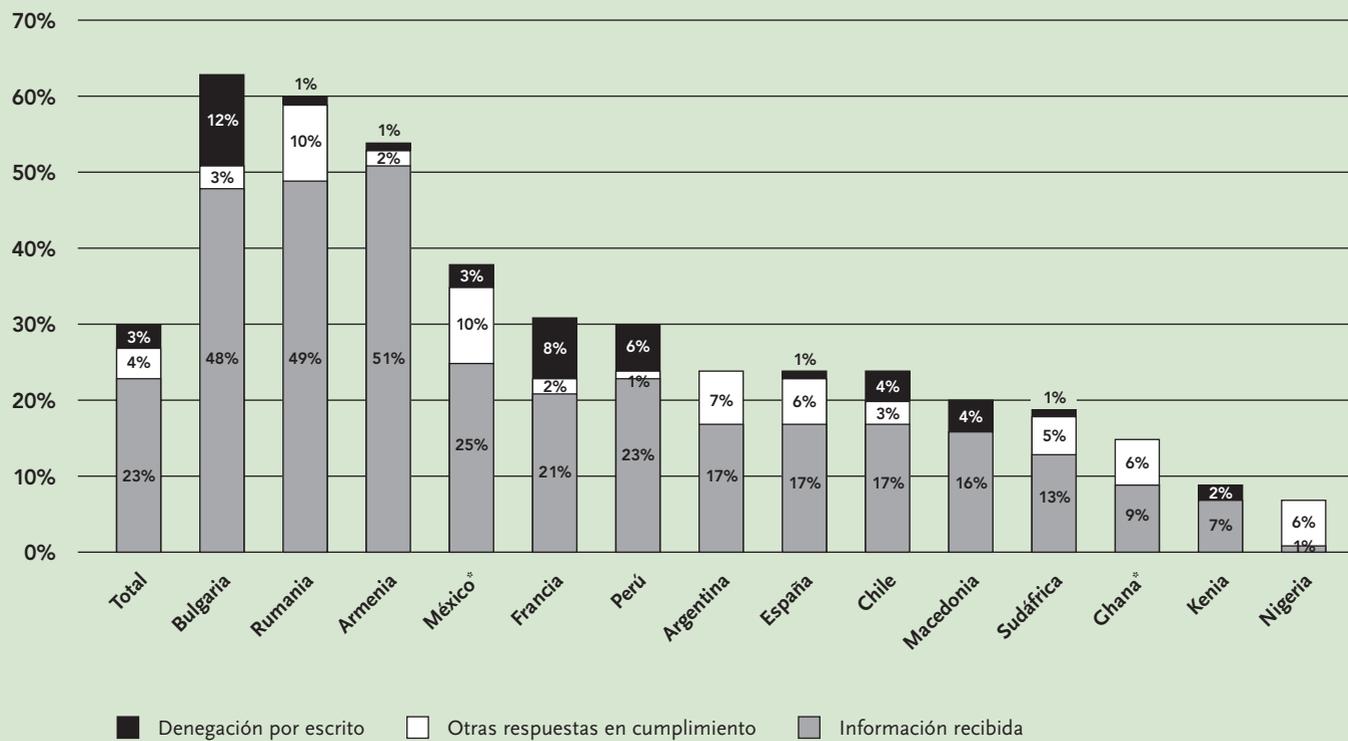
- Las leyes y normas de acceso a la información deben establecer que los organismos públicos pueden exceptuar cierta información de ser divulgada sólo en instancias en las que revelar dicha información pudiera afectar un interés protegido que no es superado por un interés público. La capacitación sobre acceso a la información en organismos públicos debe dejar en claro a todos los funcionarios pertinentes que en cuestiones de derecho a la información, existe la presunción de apertura.
- Las leyes y normas de acceso a la información deben exigir que todas las negativas a dar información se efectúen por escrito a las personas que solicitaron la información en cuestión; que dichas negativas establezcan las razones para la no divulgación, incluyendo las razones por las que dichos motivos se aplican a la información en cuestión; y que dichas negativas expliquen los procedimientos para apelar la decisión. Las leyes de acceso a la información también deben exigir a los organismos gubernamentales y a los entes que desempeñan funciones públicas la notificación al comisionado de información o ente regulador similar de cada instancia en que los organismos públicos rechacen solicitudes de información.

- La capacitación del acceso a la información en organismos públicos debe incluir instrucción acerca de la divulgación parcial, o “separación” de documentos, para garantizar que la información no dañina contenida en los documentos clasificados pueda ingresar al dominio público.
- Las leyes de acceso a la información deben exigir la designación de oficiales de información con la autoridad para revelar información tanto en forma proactiva como en respuesta a solicitudes. Las solicitudes de información sólo deben rechazarse después de un transparente proceso interno de revisión que incluya a los funcionarios superiores para garantizar que las excepciones se han aplicado adecuadamente.
- La legislatura nacional, una comisión o comisionado de información, u otros organismos de control o funcionarios encargados de supervisar la implementación de las leyes de acceso a la información deben revisar de un modo oportuno la emisión por parte de organismos públicos de las negaciones por escrito para divulgar la información para asegurar que las excepciones se estén aplicando adecuadamente y que las negaciones de solicitudes no se basen en tarifas inapropiadas, exigencias de clarificación de solicitudes, consultas acerca de por qué se solicita la información, etc.

2.5 Las ONGs activistas aumentan el índice de respuesta

El estudio demostró con contundencia que, cuando las ONGs y los líderes del gobierno promueven y respaldan activamente la implementación de leyes y principios del acceso a la información, el índice de respuesta por parte de los organismos gubernamentales a las solicitudes de información fue mayor.

Figura 12: Cumplimiento como porcentaje del total de solicitudes presentadas, por país



* Datos ajustados para Ghana y México

Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

A pesar de que los contrapartes del Justice Initiative en Bulgaria, Rumania y Armenia a menudo se quejan de la fragilidad de libertad de información que existe en sus respectivos países y de los funcionarios públicos que no muestran un compromiso auténtico con la transparencia, un hallazgo sorprendente de este estudio fue cuán bien les fue a estas democracias más recientes en comparación con las dos democracias más maduras estudiadas: Francia y España. Existen diferentes factores que parecen encontrarse detrás de los mejores resultados que obtuvieron Bulgaria, Rumania, y Armenia al responder a las solicitudes de información. En lo que respecta a Bulgaria y Rumania, el proceso de integración de la UE galvanizó a los líderes políticos, los funcionarios del gobierno, y los activistas de ONGs para hacer que el acceso a la información fuera una prioridad. Tanto en estos dos países de Europa Oriental como en Armenia, los grupos activos de la sociedad civil también han presionado de manera agresiva para que haya transparencia de gobierno, y esto es al menos en parte una reacción al pasado totalitario de estos países. En México, el gobierno del presidente Vicente Fox llevó a cabo un esfuerzo concertado para promover la libertad de información, lo que parece haber tenido un efecto positivo en la implementación de las leyes de acceso a la información del país. (Los casos de Bulgaria y México se discutirán más adelante).

Es posible que los resultados comparativamente más bajos de Francia no sean representativos de los problemas en la implementación de leyes de acceso a la información en las democracias maduras en general. Pero una evaluación del régimen de acceso a documentos en Francia, así como también entrevistas realizadas antes y después de este estudio, indican que existe un nivel de conocimiento relativamente bajo de las disposiciones legales del país entre los periodistas y los activistas de ONGs, dos grupos cruciales que podrían hacer que se preste atención a las cuestiones de transparencia del gobierno. El estudio también reveló una aparente falta de financiación y un mandato legal inadecuado para la comisión de información de Francia, que tendría el potencial de emprender actividades de concientización tanto dentro del gobierno como ante el público en general. (El organismo de monitoreo de acceso a la información de Francia se discutirá más adelante).

Las solicitudes de información efectuadas en países en transición hacia un gobierno democrático obtuvieron información en un porcentaje mayor que las solicitudes de información efectuadas en dos democracias maduras. El estudio reveló que las solicitudes de información a organismos gubernamentales proporcionaron respuestas más a menudo y de mejor calidad en Armenia, Bulgaria, Perú, México, y Rumania que las solicitudes de información realizadas en Francia y España. Como se muestra arriba en la Figura 13, Francia con el 31 por ciento de cumplimiento y España con el 24 por

ciento de cumplimiento se encuentran por debajo de estos otros países cuyos resultados rondan entre el 38 y el 63 por ciento.

Sin embargo, el estudio no concluye que los gobiernos de Francia y España son menos transparentes en general o que facilitan menos información al público. La información se facilita por otros medios: en Francia, por ejemplo, mucha información se encuentra disponible en informes publicados o en los sitios web del gobierno y parte de la información solicitada ya estaba disponible al público en otras fuentes. No obstante, los funcionarios franceses no respondieron a las solicitudes de información efectuadas en este estudio de acuerdo con los procedimientos determinados por la ley. En total, el 69 por ciento de las solicitudes en Francia obtuvieron resultados en incumplimiento, de los cuales el 51 por ciento fueron Sin Respuesta.

Los países que tuvieron los índices de respuesta a solicitudes de información más altos durante el estudio fueron aquellos en los que los movimientos de la sociedad civil han sido activos al promover la aprobación y subsiguiente implementación de las leyes nacionales de acceso a la información. Entre estos se encuentran Armenia, Bulgaria, México, Perú, y Rumania. En estos países, las ONGs han efectuado muchas solicitudes de información al gobierno, han iniciado litigio estratégico contra la falta de respuesta por parte del gobierno para revelar la información solicitada, y se han comprometido con la defensa a través de los medios de comunicación de casos de acceso a la información relacionados con cuestiones de gobernabilidad y corrupción.

Asimismo, los países en los que el gobierno nacional ha tomado medidas para promover el acceso a la información tuvieron mejores resultados. Este es el caso particular de México, donde las campañas auspiciadas por el gobierno promoviendo la libertad de información, los procedimientos bien definidos para el manejo de las solicitudes, y el Instituto Federal de Acceso a la Información respaldado por el Estado han contribuido a poner un régimen de acceso a la información en funcionamiento relativamente poco tiempo después de que se aprobara la ley de acceso a la información.

Bulgaria: Promoción del acceso a la información por parte de la sociedad civil

En Bulgaria, una organización de la sociedad civil destacadamente activa, la Fundación Programa de Acceso a la Información (AIP por sus siglas en inglés), ha estado promo-

viendo el acceso a la información desde 1996. La AIP realiza una serie de actividades que por lo general son llevadas a cabo por comisionados de información o por oficinas del defensor del pueblo. La AIP realiza talleres de capacitación (para 200–300 funcionarios públicos por año); publica manuales e informes anuales; colabora con el gobierno en la elaboración de sistemas y reglas internas para la transparencia; y hace recomendaciones sobre políticas. Además, la AIP inicia litigios de interés público cuestionando las denegaciones y la aplicación de exenciones demasiado amplias³⁴. Se ha aumentado la conciencia pública a través de la capacitación que la AIP brindó a las organizaciones de la sociedad civil, y de una buena cobertura por parte de los medios: Bulgaria incluso tiene un programa de radio FM semanal dedicado al acceso a la información. El liderazgo político de Bulgaria ha promovido las políticas anticorrupción y de transparencia como parte de la iniciativa para la integración de la UE, a pesar de que no se han tomado medidas de política específicas para promover el acceso a la información desde que se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2000, dejando a la sociedad civil la iniciativa de promover la ley. Sin embargo, organismos de gobierno individuales han implementado sistemas para el manejo de las solicitudes y han aceptado la capacitación y asistencia técnica de la AIP. Aun así, el informe anual de 2004 de la AIP advierte, “por muy beneficioso que sea nuestro trabajo, no puede reemplazar totalmente a las instituciones de control [establecidas por ley], cuyas decisiones son obligatorias para la administración”³⁵.

México: Promoción del Acceso a la Información por parte del Gobierno

En México, el gobierno del Presidente Vicente Fox se comprometió seriamente con el acceso a la información al ejercer presión para que se aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI) en el año 2002. Esta ley abrió los archivos históricos de México al escrutinio público y estableció una comisión de información, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). El presupuesto anual del IFAI de US\$ 22 millones (alrededor de 240 mil millones de pesos mexicanos) se asemeja con el de la Oficina del Comisionado de Información en el Reino Unido (£10.578.447, o alrededor de \$19 millones, en 2003/04) y supera de modo significativo el de cualquier otro organismo similar a nivel mundial. El IFAI posee cinco comisionados y personal de

apoyo compuesto por 178 miembros, un número mayor que el de otros organismos similares. El IFAI ha trabajado con funcionarios del gobierno y la sociedad civil para poner en funcionamiento las leyes de acceso a la información en México. También ha desarrollado una página web integral para efectuar solicitudes de información a organismos federales y para conocer cómo está funcionando la ley en la práctica. Realiza un programa de radio semanal sobre cuestiones de transparencia que se encuentra disponible en Internet y en estaciones AM.

Cabe destacar que además del IFAI, que sólo cubre los organismos ejecutivos nacionales, la LFTAI establece otros organismos de control dentro de los organismos no supervisados por el IFAI, entre los que se encuentran la legislatura y organismos autónomos tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. Estos poseen presupuestos menores pero el mismo espectro de responsabilidades. Muchas de estas otras instituciones también han desarrollado sus propios sistemas para aceptar las solicitudes efectuadas por Internet.

Francia:

Falta de conciencia, resultados relativamente bajos

En Francia, la Ley de Libre Acceso a Documentos Administrativos (Ley N° 78-753 del 17 julio de 1978) estipula que los ciudadanos ejerciten el derecho constitucional a ser informados acerca de cómo se emplea el dinero recaudado por impuestos y a pedir rendición de cuentas a la administración³⁶. Esta ley estipula el acceso a los documentos del gobierno y tiene una amplia definición de los tipos de documentos que poseen los departamentos administrativos del gobierno francés para los cuales está permitido el acceso. Sin embargo, la ley exige a otras ramas y órganos del estado francés, como las asambleas parlamentarias, la Fiscalía Pública y el Conseil d'État (Consejo de Estado) del suministro de acceso a documentos. Esta ley realiza exenciones normales a la revelación de documentos e información que pudieran poner en peligro la seguridad nacional, afectaran la conducta de la política exterior, violaran la privacidad, y revelaran los “secretos protegidos por ley”, pero no establece un examen de interés público que podría resultar en la revelación de información confidencial, cuya divulgación serviría a un bien público. Un solicitante no necesita demostrar ningún motivo por el cual pide el documento. El documento solicitado puede ser analizado sin cargo *in situ*; y se puede proporcionar una copia que corre a cuenta del solicitante. La ley no especifica los procedimientos para el

manejo de las solicitudes, y tampoco define los plazos para que la entidad del gobierno cumpla con las solicitudes.

Un organismo de control de nueve miembros, la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos (CADA), respaldada por diez relatores y una secretaría compuesta por nueve miembros, se reúne cada quince días para analizar las denuncias³⁷. La CADA no posee poder de imposición, pero advierte que sus opiniones son aceptadas en la mayoría de los casos y que el 20 por ciento de todas las denuncias tienen como resultado la revelación de información incluso antes de que la CADA haya fallado sobre ellas. En el año 2004, CADA falló a favor de la revelación de información en el 48 por ciento de las 5.467 denuncias recibidas; falló en contra de la revelación de información en el 10 por ciento de las denuncias; y encontró que las restantes eran inadmisibles o hacían referencia a solicitudes de documentos que no existían³⁸. Existe un derecho a apelar las decisiones de CADA en un tribunal administrativo; pero de las alrededor de 40.000 denuncias a CADA desde sus comienzos en 1979, menos de 1.000 han sido apeladas³⁹. CADA advierte que muchas denuncias no surgen de rechazos categóricos a proporcionar información sino de la “apatía” de los organismos públicos que parecen estar poco dispuestos a revelar información a menos que CADA dé el visto bueno⁴⁰. CADA advierte que la escasez de personal también juega un papel importante en la falta de respuestas, y que para muchos organismos públicos “el plazo de un mes para responder a una solicitud es insuficiente, más aún si el organismo necesita lidiar con lo que considera como tareas más apremiantes”⁴¹. No obstante, en este estudio no observamos que los plazos representen problemas específicos en Francia: las respuestas a las solicitudes de información efectuadas por lo general se recibían después de algunos días o directamente no se recibían.

Sin embargo, la falta de conocimiento de la ley y la falta de exigencia de la sociedad civil parecen ser un problema. A diferencia de los organismos establecidos recientemente, tales como el IFAI en México o la Oficina del Comisionado de Información en el Reino Unido, CADA históricamente ha tenido un mandato limitado y su tarea no ha sido la de promover el derecho de acceso a la información. Mientras llevaban a cabo entrevistas antes y durante el estudio, el Justice Initiative y su contraparte en Francia, Réseau Intermedia, descubrieron que los representantes de la sociedad civil, los periodistas, y los funcionarios públicos conocían poco acerca de la existencia de la ley de acceso a documentos de Francia y de su implementación relativamente pobre en la práctica. En entrevistas realizadas para este estudio, el personal de CADA advirtió que el organismo de monitoreo no tiene ni los recursos necesarios ni un mandato para comprometerse en el trabajo educacional de la ley o en esfuerzos para aumentar la conciencia pública⁴².

Notas

1. Norma N° 8645/16 de noviembre de 2001 sobre el Caso Administrativo N° 6393/01.
2. Juicio N° 266/31 de marzo 2003 sobre el Caso Administrativo N° 10261/2002. Véase *Access to Information Litigation in Bulgaria, Volumen 2*, Sofía: Access to Information Programme (2004).
3. Artículo 26, inciso (1) de la PAIA de Sudáfrica.
4. Artículo 26, inciso (2) de la PAIA de Sudáfrica.
5. Petición presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros v. Chile (N° 12.108)*, 8 de julio de 2005, párrafos 89–90.
6. Al expresar su opinión, la Comisión citó un extracto del *amicus curiae presentado ante la Comisión por parte del Justice Initiative de la Sociedad Abierta*; ARTICULO 19, *Campaña Global para la Libertad de Expresión; Libertad de Información México (LIMAC)*; y el *Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)*, 24 de febrero de 2005.
7. La Ley 19.653 de Chile denominada: “Ley sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado” del 14 de diciembre de 1999, que a su vez está vinculada a la Ley 18.575, el Código Administrativo.
8. La Ley 19.880 de Chile denominada: “Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado” del 29 de mayo de 2003.
9. Con fecha en noviembre de 2005, se espera que Macedonia y Nigeria adopten leyes de acceso a la información para principios del año 2006. El proyecto de ley de Macedonia está siendo revisado por el Ministerio de Justicia, tras la consulta con la sociedad civil y los parlamentarios. En Nigeria, el proyecto de ley de Libertad de Información se encuentra pendiente para una tercera y última revisión por parte del Senado, tras la opinión de la sociedad civil. Además, el gabinete de Ghana está considerando un proyecto de ley sobre Libertad de Información, y en Kenia, el gobierno y la sociedad civil han debatido acerca de una disposición constitucional sobre el acceso a la información y una ley.
10. El deber de recabar información recae fuera del alcance del presente estudio. A pesar de que el estudio sólo aborda el derecho de acceso a la información, el Justice Initiative alienta a los gobiernos a adoptar leyes y normas que exijan a los organismos recabar la información que es central a sus funciones.
11. Ver sección 4.3. La ley Rumana no especifica si los días son hábiles o calendarios; bajo del Código de Procedimientos Civiles, el plazo es 10 días calendarios; en este estudio utilizamos 10 días hábiles.
12. Artículo 552 del título 5 del Código de los EE.UU., conforme a la enmienda de 1970, en 1996 (Ley sobre Libertad de la Información Electrónica) y más recientemente en 2002
13. Véase el Archivo de la Seguridad Nacional (National Security Archive), “The Freedom of Information Act on its 38th Birthday”, 4 de julio de 2004, en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20040704/>.
14. Ley del 19 de junio de 1970 No. 69 de Noruega, Referencia al Acceso Público a Documentos de la Administración del Gobierno, conforme su posterior enmienda, más recientemente, por la Ley del 10 de enero de 1997 No. 7.
15. Ley de Holanda Conteniendo Reglamentos que Rigen el Acceso del Público a la Información Gubernamental (Ley del 31 de octubre de 1991).
16. *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper 27, p5, publicado por Support for Improvement in Government and Management (SIGMA), una iniciativa conjunta de la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.
17. Australia: Ley sobre Libertad de Información (1982), Nueva Zelanda: Ley sobre Información Oficial (1982) y Canadá: Ley sobre Acceso a la Información (1985).

18. Austria: Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministerengesetzes (1986), Bélgica: loi relative à la publicité de l'administration (1994); Dinamarca: Ley N° 572 sobre Acceso a Archivos de la Administración Pública (1985 según enmienda 2000); Portugal: Ley sobre Acceso a Documentos Administrativos (1993 según enmienda 1999).
19. Italia: Ley administrativa N° 241 del 7 de agosto de 1990, Capítulo V Acceso a documentos administrativos; España: Ley 30/1992 del 26 de noviembre de 1992 sobre el marco jurídico para la administración pública y el proceso administrativo general.
20. Ley LXIII sobre la Protección de los Datos Personales y la Publicidad de los Datos de Interés Público (1992).
21. Comisión Medioambiental de las Naciones Unidas para la Convención Europea sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la toma de decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Medioambientales del 25 de junio de 1998.
22. Lituania: Ley sobre Provisión de Información al Público (1996 enmendada en 2000), Letonia: Ley de Libertad de Información (1998), Estonia: Ley de Información Pública (2000), República Checa: Ley sobre Libre Acceso a la Información (1999), Eslovaquia: Ley sobre Libre Acceso a la Información (2000), Bulgaria: Ley de Acceso a la Información Pública (2000), Rumania: Ley 544 sobre Libre Acceso a la Información de Interés Público (2001).
23. Japón: Ley Concerniente al Acceso a Documentos en Poder de Órganos Administrativos (1999).
24. Ley sobre Libertad de Acceso a la Información de Bosnia y Herzegovina, Boletín Oficial, N° 28/2000, 17 de noviembre de 2000, Artículo 3, "Definiciones".
25. Eslovaquia: Ley sobre Libre Acceso a la Información (2000).
26. Ley de Información Pública del 15 de noviembre de 2000 (RTI I 2000, 92, 597), en vigencia el 1 de enero de 2001, Artículo 18(1): "Una solicitud de información se debe cumplir oportunamente, sin exceder los cinco días hábiles".
27. Véase, por ejemplo, la ley de Bulgaria sobre Acceso a la Información (2000), Artículo 24(1): "El pedido de otorgar acceso a la información pública deberá efectuarse mediante una solicitud por escrito u oral".
28. Términos de referencia del Comité Permanente de Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDDH) con vistas a redactar un instrumento legalmente vinculante sobre acceso a documentos oficiales, adoptado por el CDDH en su reunión N° 60 (14-17 de junio de 2005) basado en términos de referencia ad hoc adoptados por los viceministros en su reunión N° 925 (3-4 de mayo, 2005).
29. Ley sobre Publicidad de Actos y Documentos Oficiales (Ley 57 del 5 de julio, 1985). Colombia tiene una extensa historia de legislación que reconoce el acceso a la información, ya que el Código de Organización Política y Municipal de 1888 velaba por el derecho de los individuos a solicitar documentos en poder de organismos o archivos públicos. Véase Toby Mendel, *Libertad de Información: Derecho Protegido Internacionalmente*, en Universidad UNAM, "Derecho Comparado de la Información" N° 1, enero-junio 2003, Ciudad de México, México.
30. Véase, por ejemplo, el informe del Justice Initiative, Libertad de Información, Defensa de la Expresión y Estrategias de Litigio para América Latina. Informe de una reunión en Buenos Aires, Argentina, marzo 18-19, 2004, disponible en: <http://www.justiceinitiative.org>.
31. Al momento de redacción (agosto de 2005), el Proyecto de Ley sobre Libertad de Información de Nigeria estaba pendiente de tratamiento en el Senado y el Proyecto de Ley sobre Libertad de Información de Ghana estaba en proceso de revisión en el gabinete. La Ley de Acceso a la Información de Angola (2004) no está incluida aquí dado que nunca fue implementada. La Ley de Acceso a la Información y Privacidad de Zimbabwe (2002) combina secretos de estado y regulación de la prensa en lugar de promover transparencia.

32. La Ley sobre Libre Acceso a la Información de Carácter Público de Macedonia se adoptó el 1 de febrero de 2006 y entrará en vigor el 1 de septiembre de 2006.
33. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Ciudad de México) (2003). En Argentina, el Decreto sobre Acceso a Información Pública (2003) y el Estatuto de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires (1998).
34. Véase el sitio web de API: www.aip-bg.org.
35. Programa de Acceso a la Información, *Acceso a la Información en Bulgaria*, Sofía: AIP (2005), 5.
36. La Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958, que incorpora la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estipula en su Artículo 14 que “Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de un impuesto público, de consentirlo libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución” y estipula en su Artículo 15 que “La sociedad tiene derecho a exigir a todo funcionario público que le rinda cuentas de su administración”.
37. La CADA informa anualmente acerca del plazo en el que procesa las apelaciones, que por lo general excede el límite de un mes establecido por ley, y en 2004 alcanzó un promedio de 46 días. La razón que se proporcionó en el Informe Anual de 2004 fue la falta de recursos, haciendo eco a las preocupaciones expresadas desde sus primeros informes en la década de 1980.
38. Informe Anual de la CADA de 2004, <http://www.cada.fr/fr/rapport/rapport2004.pdf>, p.3.
39. Presentación pública por Michèle Puybasset, Presidente, Comisión de Acceso a Documentos Administrativos, en la 3ª Conferencia Internacional de Comisionados de Información, Cancún, México, 21 de febrero de 2005.
40. Informe Anual de la CADA de 2004, p.15.
41. Informe Anual de la CADA de 2004, p.15.
42. Reunión del Justice Initiative y Réseau Intermedia con el personal de la CADA, París, 25 de septiembre de 2004.

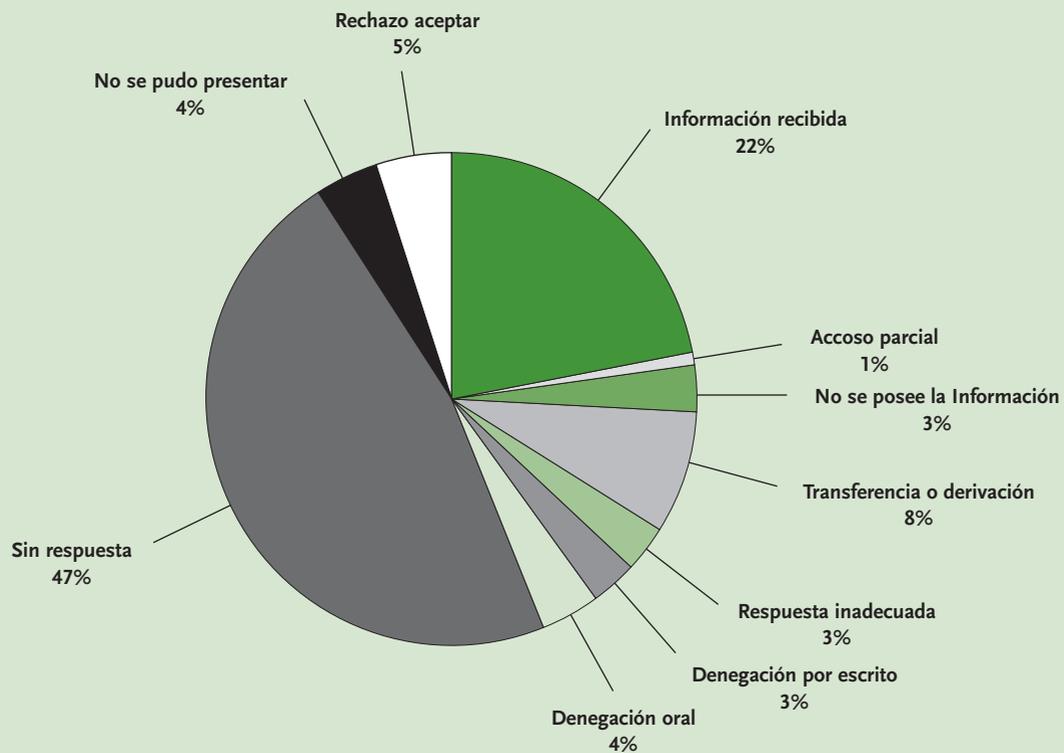
3. Hallazgos por tipo de resultado y análisis legal

En el curso del estudio de monitoreo, un total de 1.926 solicitudes fueron presentadas en 14 países. Se rastreó cada solicitud y finalmente se le asignó uno de los diez posibles resultados descritos en la introducción. Los resultados generales fueron los siguientes:

- Los resultados Sin Respuesta (silencio administrativo) fueron los más comunes, y representaron casi la mitad de todas las solicitudes (47 por ciento).
- Las denegaciones fueron relativamente raras, ya que las denegaciones orales y por escrito representaron sólo un 7 por ciento de las respuestas a las solicitudes.
- La provisión de la información total en respuesta a una solicitud ocurrió en menos de uno cada cuatro casos (22 por ciento).
- Los solicitantes directamente no pudieron presentar sus solicitudes en un 9 por ciento de casos.
- Las solicitudes fueron redirigidas a otros organismos gubernamentales (transferidas internamente o bien, el solicitante fue derivado a otro sitio) en el 8 por ciento de las solicitudes.

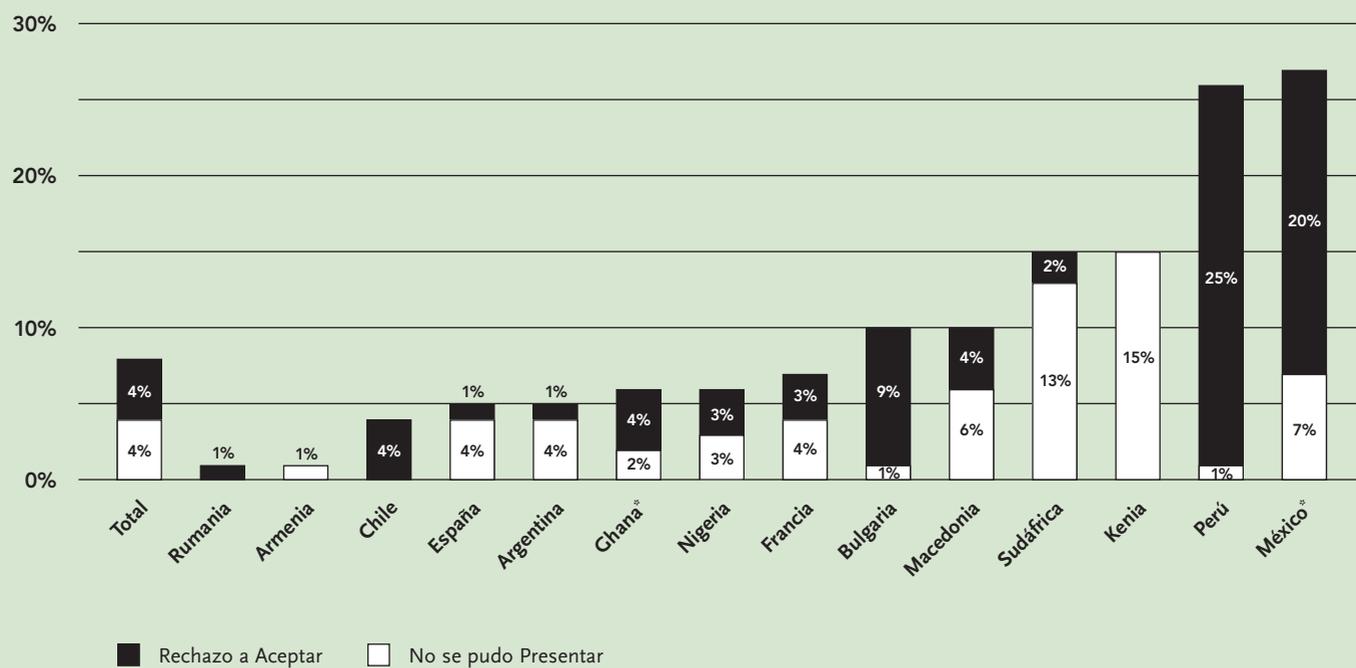
En la siguiente sección, los resultados se revisan en el orden secuencial en el que es más probable que el solicitante los reciba: No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar; Denegación Oral; Transferencia o Derivación, No se Posee la Información, Denegación por Escrito, e Información Recibida.

Figura 13: Respuestas a 1.926 solicitudes en 14 países, por tipo de resultado



Análisis basado en todas las solicitudes de 14 países
Esta figura parece también como Figura 1 en Capítulo 2

Figura 14: Resultados No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar como porcentaje de todas las solicitudes, por país



* Datos ajustados para Ghana y México

Análisis basado en información de 14 países, todas las solicitudes

3.1 No se pudo Presentar/Rechazo a Aceptar: los solicitantes pueden enfrentar obstáculos significativos al presentar solicitudes

La capacidad para presentar solicitudes de información ante una autoridad pública es el primer paso en todo proceso de acceso a la información. Cuando los solicitantes no pueden presentar solicitudes –debido a una omisión de procedimiento o un rechazo activo a recibir la solicitud– esto representa una seria violación del derecho a la información. La experiencia crea una visión negativa del gobierno y desalienta futuros intentos de solicitudes. Este estudio encontró que en gran cantidad de países, los solicitantes tuvieron problemas serios para presentar solicitudes. En las entrevistas de seguimiento resultó claro que las autoridades, con frecuencia, no sabían que los solicitantes eran rechazados en la puerta de sus instituciones.

Casi 1 de cada 10 solicitudes que intentaron presentarse en este estudio no pudo ser presentada y, por lo tanto, nunca llegó al funcionario que podría haberla procesado.

En el 4 por ciento de todas las solicitudes que intentaron presentarse, los solicitantes no encontraron manera de hacerlo. Afrontaron dos problemas principales al presentar sus solicitudes: no pudieron ingresar al edificio pertinente o no pudieron encontrar a la persona a quien presentarle la solicitud. Este fue un problema particular para los solicitantes que intentaban presentar solicitudes orales (22 por ciento de los cuales no pudieron presentarse), pero los intentos de entrega en mano también fracasaron en este aspecto (un 1 por ciento de las solicitudes por escrito no pudo presentarse). A menudo, el personal de seguridad y de recepción impidió el ingreso o la presentación. La ignorancia del derecho del público a la información pública, y/o de los procesos internos pertinentes del personal de seguridad y de recepción –incluso cuando estos fueron amables– hicieron que los solicitantes no pudieran presentar sus solicitudes formalmente.

El 5 por ciento de las solicitudes fueron rechazadas activamente por los funcionarios públicos. Los principales motivos para el resultado de Rechazo a Aceptar fueron restricciones legales sobre quién puede presentar solicitudes orales (en Sudáfrica y México solamente las personas analfabetas o discapacitadas pueden hacerlo) y la reticencia burocrática a recibir solicitudes orales, incluso cuando la ley las permite (por ejemplo,

en Bulgaria). En total, un 20 por ciento de las solicitudes orales y un 1 por ciento de las solicitudes por escrito fueron rechazadas. En países donde las leyes específica y claramente establecen las solicitudes orales (Armenia y Rumania), hubo menos problemas con la presentación. Además, estos dos países tienen buenos sistemas vigentes para recibir solicitudes.

Resultados No se pudo Presentar

No se pudo Presentar en Argentina

Un ejemplo típico de un resultado No se pudo Presentar proviene de Argentina donde el solicitante del grupo excluido, una mujer de bajos ingresos del campo, se dirigió al Ministerio de Desarrollo Social para presentar una solicitud sobre el número total de familias que recibían beneficios. Primero se dirigió al piso 19, donde la enviaron al piso 16 a la oficina de “Alimentación”, donde fue enviada al piso 13 (Comunicaciones). Allí la enviaron nuevamente al piso 16. “Me trataron bien todo el tiempo”, afirmó, mejor que en cualquiera de los otros organismos a los que había asistido. Sin embargo, en cada oficina, le dijeron que le brindarían información en otro lugar. Finalmente no pudo entregar su solicitud.

No se pudo Presentar en Armenia

En Armenia, uno de los resultados No se pudo Presentar ocurrió cuando un periodista intentó presentar una solicitud oralmente ante la Administración del Distrito de Yerevan Center. Realizó diez llamadas telefónicas y no pudo encontrar a nadie con quien hablar. Sin embargo, cuando una ONG de legislación de medios presentó la misma solicitud por correo –acerca de la cantidad de desempleados registrados en el distrito– se recibió una rápida respuesta por escrito que proporcionaba la información. No obstante, en general, las solicitudes orales se recibieron bien en Armenia, de conformidad con la Ley de Libertad de Información (2003), que establece que las solicitudes orales deben responderse. Armenia también posee buenos sistemas para recibir solicitudes por escrito, y algunas instituciones tienen casillas de correo públicas para recibir solicitudes de los ciudadanos: un sistema que existe desde la época de la Unión Soviética.

No se pudo Presentar en Kenia

El solicitante del grupo excluido en Kenia, un miembro de la pequeña comunidad Nubiana que ha sido víctima de la discriminación, exclusión y violación de derechos humanos desde hace tiempo, no pudo presentar 17 de las 20 solicitudes. Se dirigió a una gran cantidad de instituciones personalmente, pero le dijeron que debía concertar una cita, pero no lo ayudaron o le permitieron concertarla. Esto sucedió en el Despacho del Presidente, el Ministerio de Servicios Sociales y Género, Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales, el Consejo del Condado de Kiambu, y la Empresa Nacional de Conservación del Agua y las Redes. Los funcionarios de seguridad en la puerta de la State House (Oficina del Presidente) le informaron que sólo los miembros de una organización en particular podían concertar una cita. Sus tres solicitudes presentadas derivaron en un resultado Sin Respuesta, un No se Posee la Información y una Derivación inadecuada. En los primeros dos casos, la otra pregunta del par recibió la información solicitada.

Resultados Rechazo a Aceptar

Rechazo a Aceptar en Perú

El solicitante de la ONG en Perú, una abogada que trabaja en cuestiones de derechos de la mujer en la ONG Flora Tristan, se dirigió al Ministerio de Defensa para presentar una solicitud oral que preguntaba cuántas mujeres habían trabajado en el Ministerio durante más de dos años. La solicitante esperó 30 minutos en el Ministerio para tener acceso al oficial de información para realizar la solicitud oral. Mientras esperaba, el secretario y el guardia, en repetidas ocasiones, le preguntaron por qué quería hablar con el oficial de información, qué tipo de información buscaba, y a quién representaba. Luego, le dijeron que el oficial de información estaba en una reunión con el Ministro y que el Oficial la llamaría para brindarle la información. No recibió ninguna llamada telefónica al próximo día, por lo que la solicitante llamó al Ministerio tres veces. Cuando finalmente pudo comunicarse con alguien (un colega del oficial de información) le pidieron que escribiera su solicitud, porque “no se aceptan solicitudes orales”.

Rechazo a Aceptar en Ghana

Un joven periodista de *The Insight* en Ghana, un importante periódico de la oposición, declaró que recibió un trato hostil cuando presentó sus solicitudes. Por ejemplo, el oficial responsable de recibir el correo en el Ministerio de Agricultura se rehusó a recibir una solicitud entregada en mano (del número total de empleados en el Ministerio en el área de Tamale), alegando que otros solicitantes habían concurrido al Ministerio con solicitudes similares y él no sabía si el Ministro estaba listo para responder a otra más. De hecho, un intento previo de presentar la misma solicitud, realizado por un estudiante universitario, también había sido rechazado. El funcionario también se rehusó a darle su nombre al periodista¹.

Buenas prácticas durante la presentación

El sistema de información SiSi de México

En México, donde diferentes leyes contemplan el acceso a la información a nivel nacional y local, dos de cada tres de las 30 solicitudes no presentadas ocurrieron a nivel del gobierno local en la Ciudad de México, ya que ésta tiene su propio régimen de acceso a la información. Por el contrario, las solicitudes a nivel nacional se presentaron sin dificultad.

La diferencia se debe, en gran parte, a los esfuerzos que se han realizado para alentar una aceptación adecuada de las solicitudes a nivel nacional, como parte del esfuerzo realizado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) mexicano para promover un espíritu de apertura. Un sistema digital sofisticado para recibir solicitudes diseñado por IFAI facilitó la presentación y el posterior rastreo de las solicitudes.

El sistema de acceso a la información pública a nivel nacional de México, según su Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI, 2002), combina las oficinas de información pública muy conocidas y un portal de Internet integrado, el “SiSi” (Sistema Integrado de Solicitudes de Información). El SiSi permite a los solicitantes formular consultas online desde cualquier lugar de México con acceso a Internet. El SiSi emite números de referencia que pueden utilizarse para rastrear el estado de una solicitud. Los solicitantes en la Ciudad de México sin acceso a Internet pueden dirigirse a una de las oficinas de IFAI de la ciudad y presentar solicitudes en las computadoras disponibles para ese fin. De otra manera, para quienes están en otro lugar sin acceso a

Internet, la línea telefónica de ayuda de IFAI funciona de 9 a.m. a 7 p.m. los días hábiles para aquellos que buscan asesoramiento para presentar una solicitud.

Problemas de presentación

Los problemas de presentación tienden a ocurrir en países con leyes de acceso a la información relativamente nuevas, donde no ha habido antes una tradición de apertura. Estos problemas apuntan a las dificultades de implementación de las nuevas leyes, que incluyen:

El personal de seguridad no es informado sobre la ley y no admite solicitantes. El rechazo de acceso al solicitante a los edificios públicos fue identificado en el estudio piloto del Justice Initiative de 2003 como un obstáculo común para la presentación. En Bulgaria y Perú, los problemas de acceso fueron menos frecuentes en 2004 que en 2003, pero seguían existiendo, con guardias y otro personal impidiendo el ingreso a los edificios adecuados. En el gobierno de la ciudad de Sofía, los guardias de seguridad en muchos edificios son abastecidos por la empresa privada *Egida Ltd.*, cuyos empleados no reciben capacitación o lineamientos específicos sobre el acceso de la información. Estos asesoran a la gente sobre dónde pueden dirigirse, a menudo gentilmente, y otras veces hostilmente. Por lo tanto, el trato que reciben los solicitantes depende de la inteligencia y las aptitudes de comunicación de los guardias individuales. En Perú, el guardia de seguridad de la Oficina del Poder Ejecutivo Nacional (Presidencia) también rechazó al solicitante del grupo excluido. Los guardias de seguridad nuevamente fueron un obstáculo en Sudáfrica y Kenia, donde le dijeron a un solicitante que era necesario tener una cita concertada para ingresar al edificio del Despacho del Presidente.

Imposibilidad de establecer mecanismos requeridos por la ley para procesar solicitudes. En la Ciudad de México, cuatro de los organismos monitoreados no habían instalado oficinas para manejar las solicitudes, como deben hacer según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2003)². Fue frecuente la obtención de resultados No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar. En algunos casos, donde la oficina requerida existía, no había nadie de guardia para recibir las solicitudes. En el Ministerio de Transporte y Autopistas de la Ciudad de México, el oficial de información aparentemente tenía licencia por enfermedad un día en que se intentó presentar una solicitud, y no había nadie que pudiera reemplazarlo. El equipo del Justice Initiative en

otra visita presencié problemas similares en el Ministerio de Transporte de la Ciudad de México: no había personal en la recepción donde se presentaban las solicitudes de información.

Las prácticas ilegítimas que disuaden a los solicitantes: acusaciones ilegales. El proyecto de monitoreo identificó algunas prácticas ilegítimas que probablemente disuadirían a los solicitantes. En Perú, un número de municipios condicionaron el procesamiento de solicitudes al pago de un arancel. Un municipio, Lince, envió una nota escrita a dos solicitantes que decía: “Para procesar su solicitud, debe pagar 25 soles (aproximadamente US\$ 8). Este arancel debe pagarse dentro de las próximas 48 horas o la solicitud no será procesada”. Otro municipio peruano, Santiago de Surco, informó a un periodista solicitante que la información le costaría 28,5 soles (aproximadamente US\$ 9) por 13 hojas. Imponer un arancel más allá de “los costos incurridos para reproducir la información solicitada” está específicamente prohibido por la Ley de Acceso a la Información de Perú de 2002³.

Pedidos de aclaración innecesarios. En la Ciudad de México, cuya ley es distinta a la ley a nivel nacional, los funcionarios solicitaron aclaraciones con frecuencia, a veces más de una vez para la misma solicitud. De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2003) de la Ciudad de México, los pedidos de aclaración son parte del proceso de finalización de la solicitud para su presentación, y por lo tanto, en la práctica, el trámite empieza nuevamente en el proceso de entrega cada vez que se recibe una aclaración⁴. Por ejemplo, cada una de las ocho solicitudes (cuatro solicitudes presentadas dos veces en diferentes ocasiones) ante la Oficina del Contralor de la Ciudad de México, recibieron respuestas que pedían una aclaración, junto con una consulta de por qué se buscaba la información. En un solo caso se proporcionó información después de una aclaración que realizó el solicitante. LIMAC, el contraparte del Justice Initiative, preocupado por el patrón de conducta que se observaba repetidamente en algunas oficinas de la Ciudad de México, realizó más pruebas mediante la presentación de solicitudes y advirtió que el uso de la cláusula de aclaración era casi reflejo en algunas instituciones. Estos pedidos de aclaración se registraron como en incumplimiento.

También se recibieron pedidos de aclaración en dos municipios de Bulgaria: Lom y Montana. Los pedidos de aclaración parecían apuntar, meramente, a disuadir a los solicitantes, en particular, porque otros municipios contestaban solicitudes casi idénticas sin problemas. Para evaluar esto, los solicitantes brindaron aclaraciones que ni aun así derivaron en información.

Los funcionarios públicos que preguntan ilegítimamente por qué se busca la información. En Francia, un solicitante que le pidió al Ministerio de Defensa información sobre el número de decesos en las Fuerzas Armadas en 2003 recibió un llamado telefónico de un funcionario del Ministerio que quería saber por qué el solicitante necesitaba la información. El solicitante respondió que la información era necesaria para una encuesta estadística, y que los datos eran propiedad pública. No se recibió otra respuesta: el resultado final fue Sin Respuesta. De la misma manera, un solicitante de la ONG francés recibió un llamado de un secretario de la Corte de Marsella que pedía más información sobre una solicitud acerca del número de casos de violencia doméstica registrados en 2003, “para poder responderla”. Se le sugirió al solicitante que enviara información adicional por correo electrónico. Se envió dicha información, pero la solicitud fue ignorada. La respuesta fue registrada como Denegación Oral, dado que la provisión de información fue condicionada a información que no es requerida por la ley francesa.

El rechazo de solicitudes orales, incluso cuando eran dispuestas por la ley. Los estudios de monitoreo del Justice Initiative de 2003 y 2004 demostraron que existe una tendencia burocrática a privilegiar el material escrito, a veces exacerbada por la introducción de un nuevo régimen de ley de acceso a la información. Las exigencias formales de que las solicitudes se hagan por escrito y/o que se completen formularios especiales pueden existir incluso cuando ello no es requerido por la ley. Este formalismo burocrático subyace a los problemas de presentación en Bulgaria (el 9 por ciento de las solicitudes no se presentaron) y Perú (no se presentó el 25 por ciento). En Bulgaria, la ley de acceso a la información permite solicitudes “escritas o verbales”, pero no detalla cómo deben abordarse las solicitudes orales. Sin embargo, la ley también requiere que las solicitudes lleven el nombre y dirección del solicitante, una descripción de la información requerida, y la forma de acceso preferida, un formato que claramente favorece las solicitudes escritas. Además, los sistemas internos establecidos por una gran cantidad de organismos públicos en Bulgaria no brindan respuesta a las solicitudes orales. En entrevistas, esto generalmente fue considerado un descuido en lugar de una política. En Perú, la ley no hace referencia a las solicitudes orales, y establece solamente que “todas las solicitudes deben estar dirigidas al funcionario elegido por la entidad Pública Administrativa para realizar la tarea”⁵. Si bien esta redacción no parece impedir las solicitudes orales, la norma de implementación nacional presenta un formulario modelo que debe completarse, y específicamente requiere que las solicitudes sean escritas. Los grupos de acceso a la información locales han aducido que este requerimiento viola tanto el derecho constitucional a la información como la ley de libertad de información del país, en particular dado que una de cada diez personas de la población es analfabeta y muchos más tienen un nivel de alfabetismo bajo⁶.

No hay sistema para rastrear las solicitudes por escrito. Los métodos de presentación y seguimiento de las solicitudes fueron seleccionados país por país según las prácticas locales. Todas las personas que presentaban solicitudes escritas (o en aquellos casos en los que se aceptaban y anotaban solicitudes orales) hacían al menos un llamado telefónico o visita de seguimiento para verificar qué había sucedido con su solicitud. Esto sucedía aproximadamente en el momento en que vencía el plazo de respuesta. Además, quienes no habían recibido una confirmación de recepción de la solicitud realizaban un llamado o visita de verificación opcional (esto no era necesario en aquellos países en los que las solicitudes reciben automáticamente un número de referencia o algún otro tipo de confirmación de recepción tras la presentación). Con frecuencia, el rastreo de solicitudes resultó muy difícil en Chile en donde no se les daba un número de referencia y por lo general se carecía de sistemas internos para manejarlos. En Francia, donde el 75 por ciento de las solicitudes fueron presentadas por correo, los solicitantes realizaron un seguimiento por teléfono, pero por lo general no podían localizar la solicitud, y tras hablar con diversos funcionarios, algunos de hecho presentaron la misma en forma oral. El contraparte del Justice Initiative en Francia, Intermedia, sugiere que, en ausencia de sistemas centralizados para la presentación de solicitudes, un enfoque exitoso para los solicitantes en Francia implicaría llamar por teléfono primero para encontrar a la persona responsable y dirigir la pregunta por escrito a ese individuo. Esto depende de la persistencia y la buena voluntad de los recepcionistas y las secretarías para comunicar al solicitante, ya sea para hablar con la persona indicada de antemano o para obtener su nombre.

Recomendaciones:

- Los organismos públicos deben asegurar que todo su personal, incluyendo los empleados de seguridad y recepción, posea un entendimiento básico del derecho de los ciudadanos a acercarse a los organismos públicos para solicitar y acceder a la información pública.
- En los países con leyes de acceso a la información, los funcionarios públicos con más posibilidades de recibir solicitudes de información deben estar informados acerca de que deben aceptar dichas solicitudes.

- Los organismos públicos deben asegurar que los miembros del público puedan presentar solicitudes de información en persona, por ejemplo en un mostrador o área de recepción. Las oficinas de información deben estar claramente designadas y ser fáciles de ubicar. A menos que la ley establezca lo contrario, al crear sistemas para recibir solicitudes de información por parte de los ciudadanos, las instituciones públicas deben considerar la utilización de los sistemas preexistentes para recibir las consultas de los ciudadanos, como por ejemplo, las casillas de correo en Armenia, la oficina de archivos en Macedonia, y las “mesas de partes” que otorgan números de registro en las instituciones de América Latina.
- Las leyes de acceso a la información deben permitir la presentación de solicitudes de información de forma oral. En los casos en que la ley permite las solicitudes de información de forma oral pero la información solicitada no se puede proveer inmediatamente, la ley debe requerir que los funcionarios públicos constaten la solicitud por escrito ellos mismos o que asistan a las personas que solicitan la información a formular una solicitud por escrito.
- En los países en donde las leyes no permiten la realización de una solicitud de información en forma oral, los funcionarios públicos deben estar capacitados para ayudar a los solicitantes a realizar las solicitudes por escrito y para redactar solicitudes de información en nombre de personas que no pueden escribir o tienen dificultades para comunicarse por escrito.
- En aquellos países en los que la ley estipula que los funcionarios públicos deben asistir a los solicitantes analfabetos o discapacitados a convertir las solicitudes orales en escritas, se deben establecer los procedimientos adecuados para garantizar que se provea dicha asistencia.
- Al responder solicitudes de información, los organismos públicos deben cobrar tarifas razonables directamente relacionadas con el costo de reproducir y enviar la información. Las leyes de acceso a la información deben permitir una exención discrecional de dichas tarifas en instancias en donde, por ejemplo, el número de copias es reducido o las personas que efectúan las solicitudes son indigentes. El acceso a las copias originales de los documentos para su lectura siempre debe ser gratuito.

- Los entes reguladores que monitorean la implementación de las leyes (Comisionados de información, Defensores del pueblo, Comisiones y Parlamentos de Derechos Humanos) deben asegurar que no se utilizan ni requisitos ilegítimos para esclarecer solicitudes; ni tarifas ilegítimas para obtener acceso; ni averiguaciones ilegítimas acerca de por qué se busca información.
- Las normas internacionales comparativas establecen que el único gasto que pueden cobrar los organismos públicos es aquel directamente relacionado al costo de reproducción y envío de información⁷. Existen muy pocas excepciones (por ejemplo en el Reino Unido se puede gravar un costo cuando el cumplimiento de una solicitud requiere más de tres días del tiempo de gobierno). En la práctica, muchos regímenes de acceso a la información permiten la exención discrecional de estos costos, en particular cuando el número de copias es pequeño y el costo de cobrar la tarifa es mayor que el dinero recuperado, o cuando las personas que realizan las solicitudes son indigentes. La vista de las copias originales de los documentos debe ser siempre libre de costo.

Estudio de caso: Sudáfrica

Sudáfrica representa el ejemplo más sorprendente de los problemas que surgen al presentar solicitudes orales, con el 15 por ciento de las solicitudes totales (todas orales) no presentadas. La PAIA de Sudáfrica establece “oficinas de información” en todas las instituciones públicas requeridas para procesar solicitudes. Si bien éstas deben presentarse por escrito, los oficiales de información tienen la obligación de asistir a quienes no pueden presentar solicitudes por escrito⁸. El solicitante del grupo excluido, una mujer mayor analfabeta llamada Ausi, que habla sólo el idioma Sesotho, intentó presentar 20 solicitudes orales, 10 en persona y 10 por teléfono. No se le brindó la asistencia requerida según el Artículo 18(3) y 19 de la PAIA en ninguno de estos intentos. Todos sus intentos de hacer las presentaciones en persona fracasaron: en tres ocasiones se le brindaron números telefónicos de otras personas que podían ayudarla. En total, no pudo presentar 15 de sus 20 solicitudes. Las cinco restantes, todas ellas solicitudes telefónicas, resultaron en Rechazo a Aceptar (en dos casos) y Denegación Oral (en tres). Con frecuencia, los funcionarios eran esquivos y la derivaban a otros empleados de la misma oficina o de otras.

El tratamiento penoso que recibió Ausi replicó su experiencia en el estudio piloto de 2003, cuando no pudo presentar 9 de las 10 solicitudes, todas ellas presentadas oralmente en persona. En aquel momento tampoco fue asistida, sino que fue pasada de oficina en oficina y no la tomaron en serio. En 2004, los problemas enfrentados incluyeron:

- A Ausi no se le permitió ingresar a edificios públicos o se la derivó a otro lado de forma inmediata. En la Presidencia le dijeron que necesitaba una cita. Eskom, la empresa de telecomunicaciones, la envió a otro edificio incorrecto, a unos pocos kilómetros de distancia.
- Cuando se presentó en persona en la Presidencia, en el Departamento de Servicios Sociales, y en el Departamento de Justicia, le dieron los números telefónicos de las personas que podían ayudarla a presentar sus solicitudes, pero cuando trató de hacer un seguimiento telefónico, sólo pudo dejar mensajes, no le respondieron, por lo que debió registrar resultados de No se pudo Presentar.
- Como resultado de la diversidad cultural e idiomática de Sudáfrica, que ostenta once idiomas oficiales, muchos de los cuales son predominantes según la región, Ausi no pudo comunicar las solicitudes a los organismos gubernamentales en las regiones en donde apenas se hablaba su idioma, Sesotho. En una ocasión, se le aconsejó presentar su solicitud en los idiomas predominantes en aquellas regiones de Cabo Oriental, es decir isiXhosa, afrikáans, o inglés.
- Cuando encontró funcionarios que hablaban Sesotho, en la municipalidad de Sakhisizwe ubicada en la provincia de Cabo Oriental, se negaron a ayudarla a presentar solicitudes al departamento apropiado.
- Con frecuencia se le preguntó a Ausi por qué solicitaba información. Los solicitantes de proyecto fueron capacitados para resistirse a tales preguntas, y Ausi tenía preparada una respuesta: estaba ayudando a su hija en un proyecto. Por lo general esta explicación no era suficiente, ya que los funcionarios públicos aún sospechaban de sus motivos. Cuando intentó solicitar telefónicamente información acerca del suministro local de agua desde Umgeni Water Company, una y otra vez se le preguntó por qué necesitaba esa información. El funcionario ignoró su explicación y se negó a entregarle los registros a Ausi basándose en el hecho de que podía ser una periodista que realizaba

una investigación sobre la empresa (la empresa de agua declaró en una entrevista de seguimiento que estaban preocupados por la mala publicidad).

- Por lo general la asistencia era errónea, aunque estuviera bien intencionada. Cuando Ausi se acercó al Tribunal Superior de Johannesburgo para solicitar información sobre violencia doméstica, los funcionarios supusieron que ella misma tenía un caso para denunciar, incluso después de explicar que la información era para el proyecto de su hija. El empleado demostró una preocupación genuina por el bienestar y la seguridad de Ausi, pero finalmente Ausi se dio por vencida en sus intentos por presentar la solicitud. La preocupación elogiada del empleado por Ausi demostró un problema genérico: muchos funcionarios públicos no aceptan que los miembros del público tienen derecho a acercarse a organismos gubernamentales sin la obligación de explicitar sus razones.

De las 14 solicitudes orales restantes en Sudáfrica (cada uno de los otros solicitantes presentó dos o tres), sólo cuatro no pudieron ser presentadas. De las 10 que sí lo fueron, cuatro resultaron en información provista sin necesidad de una solicitud por escrito. Otras 6 fueron aceptadas –3 de las cuales fueron escritas por pedido de la institución receptora– sin resultar en información (5 resultaron en Sin Respuesta, y una en Transferencia).

Las solicitudes orales resultantes en información demostraron lo fácil que es abordarlas –se puede dar la información directamente, o el documento pertinente puede enviarse en respuesta a un llamado telefónico. Las solicitudes orales pueden resultar en una rápida y efectiva entrega de información:

- La Suprema Corte respondió ambas solicitudes sobre procedimientos de recusación de jueces de forma inmediata telefónicamente, declarando que no existía un documento de políticas o estadísticas sobre el tema.
- La municipalidad metropolitana de Ekurhuleni (un organismo del gobierno local) respondió a una pregunta sobre sus informes de presupuesto y gasto del período 2003–2004 enviando una copia por correo al periodista que la solicitaba.

- El Ministerio de Medioambiente envió por correo información sobre los cupos de pescaderías marítimas desde marzo de 1994 al solicitante empresario.

Impacto de las solicitudes no presentadas en los resultados totales

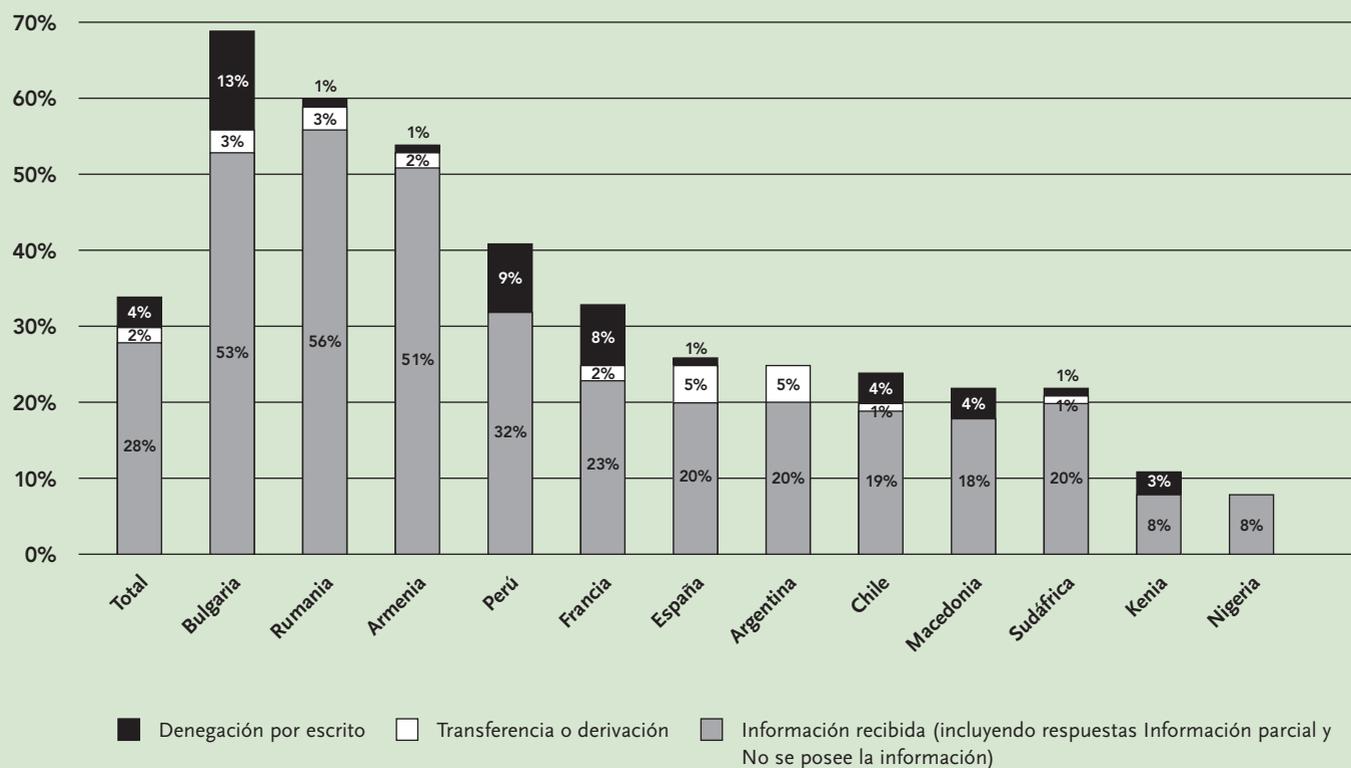
Los altos niveles de resultados No se pudo Presentar tienen un impacto negativo en los resultados totales para una institución o país. En promedio, los índices de cumplimiento de los países aumentan un 4 por ciento cuando se evalúan sólo los resultados presentados: el nivel total de cumplimiento para las solicitudes presentadas es 34 por ciento, a diferencia del 30 por ciento de cumplimiento para todas las solicitudes.

Cuando el obstáculo para la presentación depende de los dispositivos de seguridad más que de los funcionarios públicos, el problema debería ser de fácil solución y podría resultar en un aumento inmediato en el cumplimiento total.

Los problemas de presentación tienen un impacto particularmente malo en los resultados de algunos países. Por ejemplo, al excluir los resultados No se pudo Presentar, Perú mejora en relación a otros países, superando a Francia. El resultado ajustado se acerca más al esperado en Perú, un país con una ley de acceso a la información y una promoción activa del acceso a la información por parte de la sociedad civil.

Aquellos países que no poseen leyes de acceso a la información, tales como Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria, harían bien en garantizar que sus sistemas estén funcionando para recibir las solicitudes tan pronto como se adopten las leyes. A pesar de que el proyecto de ley nigeriano de acceso a la información estipula que sólo se permiten solicitudes por escrito⁹, se dispone una obligación de asistir a los solicitantes. Dada la experiencia sudafricana, y dado que el 33 por ciento de los nigerianos mayores de 15 años son analfabetos¹⁰, la falta de procedimientos para asistir a estas personas en la escritura de sus solicitudes constituye una violación del derecho a la información.

**Figura 15: Resultados en cumplimiento para solicitudes presentadas
(Porcentaje de solicitudes después de excluir los No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar), por país**



Análisis basado en las solicitudes presentadas, 12 países

3.2 Denegaciones orales: Rechazo en el Lugar

La denegación oral es la declaración oral realizada por un funcionario al recibir una solicitud por escrito u oral de que ésta no será respondida. Por lo general, esta respuesta se obtuvo ya sea directamente tras la presentación de una solicitud –cuando los funcionarios leyeron o escucharon la solicitud y negaron la información de forma inmediata– o durante los llamados telefónicos de seguimiento. En total, el 4 por ciento de las solicitudes resultaron en Denegación Oral. Esta es una forma efectiva para los funcionarios de deshacerse de los solicitantes persistentes. Las denegaciones orales complican las apelaciones legales ya que nada queda por escrito: en caso de apelación, la palabra del solicitante sería enfrentada a la del funcionario. El Justice Initiative considera a todas las denegaciones orales como inaceptables según las normas internacionales y las categoriza como en incumplimiento.

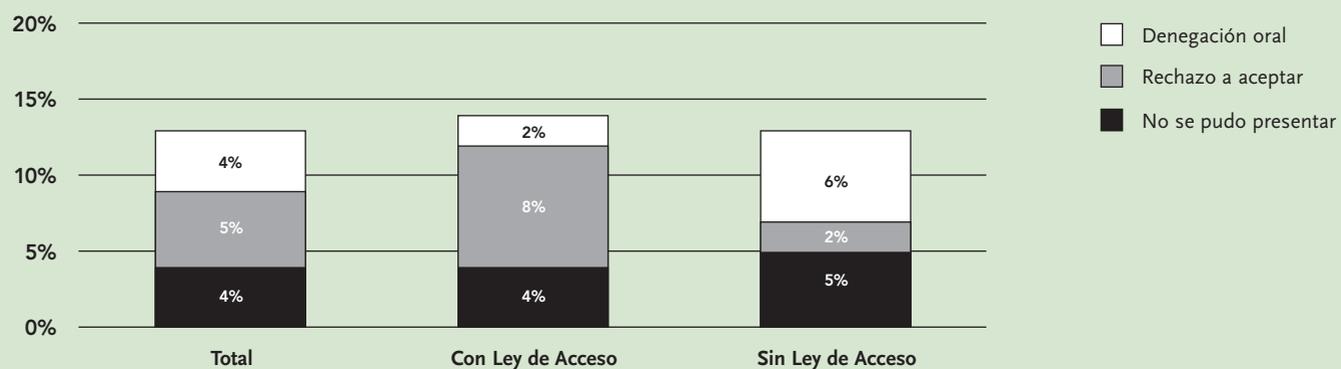
Hay más prevalencia de denegaciones orales (6 por ciento de las solicitudes totales) en los países sin leyes de acceso a la información. Esto puede deberse a la falta de disposiciones legales claras que obliguen a los funcionarios públicos a consignar las denegaciones por escrito.

En los países que poseen leyes de acceso a la información es relativamente extraño encontrar denegaciones orales para suministrar información (2 por ciento de las solicitudes). Probablemente esto se deba a que en los países con leyes de libertad de información, generalmente la ley no permite las denegaciones orales.

En el presente estudio, ninguna de las 81 denegaciones orales recibidas incluía una explicación del procedimiento de apelación (donde éste existe). Por lo general, los funcionarios públicos sólo dieron razones vagas para la denegación. Un funcionario de la oficina del Primer Ministro de Armenia, por ejemplo, se negó a suministrar datos sobre el mercado negro del petróleo y la medicina alegando que estaba fuera del alcance de la oficina.

A algunos solicitantes se les dijo que la información era “secreta” o “confidencial” pero generalmente sin citar ningún justificativo legal en particular.

Figura 16: Denegaciones Orales como porcentaje de todas las solicitudes, mostradas con los No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar



Análisis basado en los datos de 14 países, todas las solicitudes

La ilegitimidad de las denegaciones orales

De los siete países monitoreados con leyes de acceso a la información, seis requieren que todas las denegaciones sean por escrito. En el séptimo país, Armenia, las denegaciones orales sólo pueden realizarse en respuesta a preguntas orales y en tal caso, sólo en circunstancias limitadas.

En el Artículo 13 de la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú se establece lo siguiente de forma específica para las denegaciones por escrito:

La denegación de información debe basarse en las exenciones mencionadas en el Artículo 15 de esta ley, y las razones del rechazo conjuntamente con el plazo por el que esta información permanecerá reservada deben estar expresados por escrito.

La ley búlgara de acceso a la información pública (2000) no es igual de explícita, pero sí requiere que “se debe entregar [un] fallo negando el acceso a la información pública al solicitante contra su firma, o el mismo debe ser enviado por correo certificado”¹¹. AIPA también requiere que un fallo que niega el acceso a la información pública debe establecer bases legales y de hecho para el rechazo según esta ley, la fecha del fallo y el procedimiento de su apelación¹².

Las denegaciones orales no respetan el derecho de acceso a la información por una serie de razones:

- Una decisión de negar la información requerida limita un derecho fundamental y por lo tanto constituye un asunto serio. Sólo debe ser el resultado de un proceso de deliberación interna. Sin embargo, las denegaciones orales en el presente estudio, eran *ad hoc* y arbitrarias. Por ejemplo, se presentó la siguiente solicitud por escrito ante el Ministerio de Finanzas francés: “¿Cuál fue el costo final del rescate financiero del Banco Credit Lyonnais, dirigido por el estado, tras el caso del Executive Life?”¹³ Cuando se realizó una comunicación telefónica, un funcionario del Ministerio dijo que él “no sabía la respuesta y además esta información no es de carácter público”. La respuesta no indicó si toda la información o parte de ella había sido adecuadamente reservada de la divulgación pública o no, y de hecho, gran parte de la información sobre este caso es de dominio público.

Tabla 4: Leyes nacionales sobre denegaciones orales

País	¿Solicitudes orales?	Formulario de la denegación	Contenido de la denegación
Armenia	Sí.	Oral para preguntas orales solamente; de lo contrario, por escrito.	Razones, procedimientos de apelación, y debe informar el tiempo que tomó llegar a una decisión de denegación.
Bulgaria	Sí.	Por escrito.	Bases legales y de hecho para la denegación.
Francia	Sí (La ley no establece nada pero la Comisión francesa para el Acceso a Documentos dice que ambas opciones están disponibles).	Por escrito.	Razones para la denegación.
México	No (a menos que padezca ceguera o sea analfabeto).	Por escrito.	Razones y procedimientos de apelación.
Perú	Sí por ley (La regulación se limita a lo escrito).	Por escrito.	Razones y período de tiempo para la restricción de información.
Rumania	Sí.	Por escrito-- si la solicitud oral no puede ser inmediatamente satisfecha, se le debe informar al solicitante sobre la conversión a solicitud por escrito.	Razones.
Sudáfrica	No (a menos que sea analfabeto o discapacitado).	Por escrito.	Razones y procedimientos de apelación.

De los siete países monitoreados con leyes de acceso a la información, seis requieren que todas las denegaciones sean por escrito. En el séptimo país, Armenia, las denegaciones orales sólo pueden realizarse en respuesta a preguntas orales.

- Según la mayoría de las leyes de acceso a la información, la aplicación de una exención requiere una evaluación acerca de si la información podría dañar un interés legítimo, según su definición por ley, tal como la seguridad nacional, la prevención e investigación de delitos, las deliberaciones internas de los organismos administrativos, los secretos comerciales y la competencia leal, y la privacidad personal. Muchas leyes también requieren que las exenciones puedan ser anuladas si el interés público por recibir la información tiene más peso. Nuevamente, tal determinación sólo puede ser el resultado de un proceso deliberativo, que debe ser lo más transparente posible.

La decisión de negar información debe ser de alto nivel, tomada tras la debida consideración por parte del organismo público pertinente:

- Tanto la LFTAI de México (2002) como el Decreto sobre el Acceso a la Información Pública de la Argentina (2003) especifican que una decisión de denegación debe ser tomada al más alto nivel institucional: en México, un comité especial; en Argentina, un funcionario de una posición similar o superior al Director General de la institución (aquellos de rango superior al de Director General incluyen funcionarios políticos designados).
- Según el Artículo 45 de la LFTAI de México, si el jefe de una unidad administrativa en un organismo gubernamental determina que la información es clasificada o confidencial, él o ella debe enviar la solicitud al “Comité de Información”, una entidad conformada por tres miembros que incluyen un funcionario de alto nivel, un auditor externo, y un coordinador de información. El Comité de Información tiene el derecho de acceso a cualquier documento de la unidad administrativa, y está facultado para revisar la clasificación y confirmarla, rechazarla o modificarla. Este Comité de Información también supervisa la implementación interna de la LFTAI, y es responsable de elaborar un informe anual para el IFAI¹⁴.

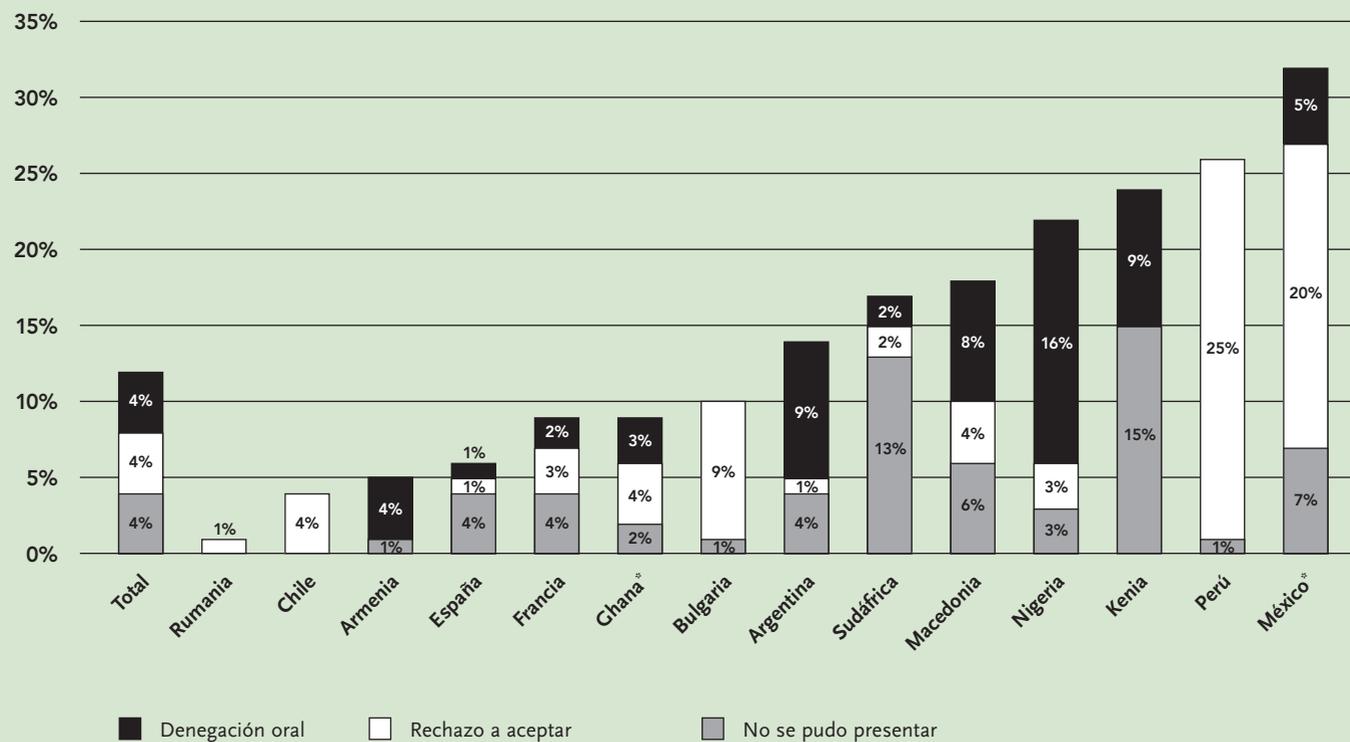
Las respuestas orales a las solicitudes orales deben tener un alcance limitado, pero no puede negar el suministro de información:

- En Rumania, se permiten las solicitudes orales, pero si no hay una respuesta inmediata, en vez de negar la información, los funcionarios públicos deben informarle al solicitante que puede presentar una solicitud por escrito¹⁵.
- En Armenia, sólo se permiten solicitudes orales en tres instancias: para acceder a la información relacionada con asuntos de interés público urgente, para verificar que la institución contactada posee una información específica, o para clarificar los procedimientos para el procesamiento de preguntas por escrito. Sólo pueden rechazarse las solicitudes orales cuando están fuera del alcance de esta disposición, o cuando el solicitante no cumple con el requisito formal de declarar su nombre y apellido antes de realizar la solicitud. La ley estipula además que las solicitudes por escrito sólo pueden ser rechazadas mediante una nota por escrito que establezca con claridad las razones por las cuales se rechaza y también el procedimiento de apelación.

Denegaciones Orales en países que no poseen leyes de acceso a la información

La Figura 17 muestra que las denegaciones orales presentaron un problema particular en aquellos países sin leyes de acceso a la información. Los niveles más altos se encontraron en Nigeria (el 16 por ciento de las solicitudes obtuvo Denegaciones Orales), Argentina y Kenia (9 por ciento cada uno) y Macedonia (8 por ciento). Con frecuencia, ante la ausencia de una ley de acceso a la información, estas denegaciones simplemente subrayaron una cultura institucional de secreto (“es un secreto”) y/o una falta de comprensión del derecho de las personas a la información (“esos no son datos públicos”).

Figura 17: Resultados por país para No se pudo Presentar, Rechazo a Aceptar y Denegación Oral



* datos ajustados para Ghana y México

Análisis basado en datos de 14 países, todas las solicitudes

Macedonia

En total, el 8 por ciento de las solicitudes en Macedonia resultaron en Denegación Oral. La siguiente es una muestra de las denegaciones orales recibidas durante este proyecto. Dado que las solicitudes tienen que ver con asuntos de interés público, el trato informal de las mismas es especialmente problemático:

- “Es un secreto y el Ministerio no lo revelará”. Respuesta del Ministerio de Justicia a una pregunta sobre las razones de las acciones disciplinarias contra los empleados y la cantidad de sancionados en 2003.
- “Sólo respondemos ante personas jurídicas”. Respuesta de la Empresa Pública de Suministro de Agua de Skopje cuando se le solicitó una copia del plan para reducir el uso de agua potable con fines industriales.
- “Esa información no está disponible para el público”. Respuesta de la Compañía Pública Eléctrica de Macedonia a una pregunta acerca de cuántos días deben pasar antes de que se les corte el servicio a los clientes si no pagan sus cuentas.
- “No tenemos el personal para responder esa pregunta”. Respuesta de la empresa pública de recolección de residuos en la Municipalidad de Veles ante una solicitud de información presupuestaria, que incluía un desglose pormenorizado de salarios, sueldos para viajes oficiales, y equipo para la protección higiénica y técnica de los empleados.
- “Esa información es un secreto de la empresa”. Respuesta oral de la empresa estatal de transmisión de radio y televisión de Macedonia a una consulta sobre sus deudas totales. Cuando el solicitante del grupo excluido, un albanés étnico, pidió una denegación por escrito, se lo invitó a “venir a una reunión”.

Kenia

El 9 por ciento de las solicitudes en Kenia resultaron en Denegación Oral. Con frecuencia se les preguntaba a los solicitantes las razones por las cuales buscaban información. A un solicitante que pidió el número total de contratos de obras públicas emitidos en 2003–2004 del Ministerio de Finanzas se le preguntó por qué solicitaba los datos y se le respondió que los contratos son confidenciales (él no había pedido los contratos en sí).

Algunas respuestas revelan las dificultades de enfrentar a los funcionarios públicos ante la falta de una ley de acceso a la información. En Kenia, el solicitante de la ONG logró hablar con el Secretario de Defensa para hacer el seguimiento de una solicitud presentada ante la Seguridad Nacional y la Administración Provincial sobre los criterios utilizados para seleccionar las fuerzas armadas para las misiones de paz en el exterior. El Secretario de Defensa le respondió que la información relacionada con la defensa es sensible y no puede divulgarse, y pidió la comprensión del solicitante. Ante la falta de una ley de acceso a la información, no existe orientación disponible para los funcionarios públicos en estos casos; no hay una base formal ya sea para ceder o negar información. Preguntas similares acerca de las fuerzas armadas, que no presentan una amenaza a la seguridad nacional, fueron respondidas en aquellos países con regímenes de acceso a la información en vigencia.

Nigeria

Las denegaciones orales presentaron un problema particular en Nigeria, en donde el 16 por ciento de las solicitudes resultaron en Denegación Oral. En algunos casos, se les dijo a los solicitantes que la información era “secreta” o “confidencial”. Con mayor frecuencia no se dio una razón para la denegación de información. En otros casos, la forma de las denegaciones orales era ofensiva o amenazante, por ejemplo, se le dijo a un solicitante, de manera amenazante, que se estaba buscando problemas.

- Una solicitud realizada por un solicitante no-afiliado, un universitario desempleado, ante el Ministerio de Finanzas sobre el monto total de fondos públicos secuestrados ilegalmente recuperados entre 1999 y 2003, incluyendo el monto gastado desde la recuperación, obtuvo una respuesta oral del Secretario de Prensa Principal del Ministro que decía que el monto gastado era “altamente secreto”, mientras que el monto recuperado estaba disponible en informes de diarios o en el sitio web del Ministerio.
- El mismo solicitante fue rechazado por el funcionario de Relaciones Públicas de la Junta del Agua de Abuja cuando intentó entregar en mano una solicitud por escrito en la que requería información sobre el monto de agua consumida per cápita en el Territorio de la Capital Federal en 2003, porque según le informaron, “Ud. podría ser un periodista buscando la verificación de información o alguien empleado por agentes extranjeros o incluso un imitador. Aparte de esto, no puedo darle ninguna información”.

- Un funcionario le dijo al mismo solicitante, tras entregar en mano una solicitud al Ministerio de Transporte sobre el acta de la reunión en la que se tomó la decisión de utilizar taxis londinenses para el transporte público en el Territorio de la Capital Federal, que estaba “buscando *wahala* [problemas] al solicitar el acta de una reunión entre funcionarios del gobierno”. Incluso, el funcionario sugirió que el solicitante podría estar loco.
- A la solicitante del grupo excluido, una mujer analfabeta, se le permitió generalmente hacer las preguntas en forma directa, pero consiguientemente se la echaba rápidamente. En total, el 90 por ciento de sus solicitudes resultaron Denegación Oral. Por ejemplo, cuando solicitó información sobre los jueces en la Corte Suprema acusados de corrupción, se le dijo que no la necesitaba. Cuando le preguntó a un oficial del Ministerio de la Juventud qué monto del presupuesto de 2003 había sido gastado, éste respondió que él no era el ministro y que no debía ser molestado.
- La solicitante empresaria también recibió denegaciones orales. Una pregunta sobre decesos en las fuerzas armadas resultó en una reprimenda; se le dijo que sólo los oficiales militares de muy alto rango tenían el derecho de acceder a tal información.
- Ninguno de los periodistas recibió denegaciones orales, ni tampoco los otros representantes de ONGs, aunque sus solicitudes orales y por escrito entregadas en mano dieron resultados de No se pudo Presentar y Rechazo a Aceptar.

Recomendaciones:

- Las leyes de acceso a la información deben establecer expresamente que no se permiten las denegaciones orales. Se debe solicitar que las negativas a proveer información estén por escrito, y que establezcan las bases legales para la no divulgación, las razones por las que se aplican a la información específica en cuestión, y los procedimientos de apelación. En caso de que las leyes de acceso a la información sean ambiguas o no hagan referencia a las denegaciones orales, deben ser enmendadas o bien las normas y políticas nacionales e institucionales deben dejar en claro lo que está permitido y lo que no.

- Se le debe proveer información al público acerca de las normas aplicables para el rechazo de solicitudes, y se debe capacitar a los funcionarios públicos para sostenerlas.
- En los casos en que la ley estipule las solicitudes orales pero no se pueda dar la información de forma inmediata, la ley debe establecer que los funcionarios públicos asistan a los solicitantes en la formulación de una solicitud por escrito.

3.3 Envíos a otros sitios: Transferencias y Derivaciones

Es probable que en ocasiones los solicitantes comunes cometan el honesto error de presentar una solicitud a la institución equivocada. Con la ausencia de claros índices de información (requeridos por las leyes de Armenia, Bulgaria, Francia, Rumania, y Sudáfrica), a veces resulta difícil saber qué organismo en la administración posee determinada información. Por lo tanto, para que un régimen de acceso a la información funcione de forma efectiva, se necesitan procedimientos para garantizar que la solicitud sea dirigida a la institución correcta. La mayoría de las leyes de acceso a la información estipulan que las autoridades deben transferir las solicitudes internamente o derivar a los solicitantes al organismo adecuado cuando no poseen la información pertinente. Esto está en consonancia con la obligación de los funcionarios públicos de asistir a los solicitantes, una obligación cada vez más común en las leyes más nuevas de acceso a la información. Las solicitudes en el presente estudio fueron entregadas al organismo considerado adecuado, pero en algunas ocasiones, se apuntó a la institución equivocada. Estos errores genuinos brindaron una prueba útil de la respuesta institucional a una solicitud que obtendría una mejor respuesta en otro organismo.

Si un funcionario público determina que una institución distinta daría una mejor respuesta a la solicitud, el resultado debería ser una **Transferencia** (donde la solicitud es internamente redireccionada) o una **Derivación** (cuando se dirige al solicitante a otro sitio). El 8 por ciento del total de 1.926 solicitudes presentadas en este ejercicio de monitoreo resultaron en Transferencias (19) o Derivaciones (128). Estos resultados son diferentes al resultado No se Posee la Información, ya que No se Posee la Información

es la respuesta adecuada para una institución que recibe una solicitud entregada correctamente, y que debería poseer la información requerida pero no la posee, ya sea porque no pudo retenerla, o simplemente porque dicha información es inexistente.

Siempre se consideró a las transferencias –la norma más alta– como en cumplimiento, a menos que claramente no lo estuvieran (cuando la pregunta par resultó en información recibida). Se consideró a las derivaciones, la norma mínima, como en cumplimiento excepto en aquellos países en los que la ley requería transferencias [Bulgaria, Rumania, Sudáfrica], y si no había razón suficiente para creerlas inadecuadas; de hecho, muchas de las derivaciones, en particular en países sin leyes de acceso a la información, no estaban en cumplimiento.

Cumplimiento de las transferencias y las derivaciones

No existe una norma internacional fija sobre transferencias y derivaciones. Algunas leyes requieren las transferencias, y los defensores de la libertad de información consideran esto como la mejor norma. La Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Oficiales establece en el Principio VI.4 que:

Si la autoridad pública no posee el documento oficial requerido, debería, cuando sea posible, derivar al solicitante a la autoridad pública competente.

Esta disposición establece a las derivaciones como la norma mínima en los casos en que se presentan las solicitudes a la institución equivocada, y esta norma fue adoptada por el Justice Initiative y sus contrapartes en el presente estudio, a menos que el derecho nacional requiera transferencias (como en el caso de Bulgaria, Rumania y Sudáfrica)¹⁶.

En caso de que el derecho nacional requiera la transferencia de las solicitudes, las derivaciones fueron calificadas como en incumplimiento. Se consideró que las derivaciones estaban en cumplimiento cuando la ley lo estipulaba, y en los casos en que los países no tienen especificación legal. Sin embargo, en el caso en que una institución claramente tenía, o debería haber tenido, acceso a la información requerida, tanto las transferencias como las derivaciones fueron consideradas como en incumplimiento.

Tabla 5: Leyes nacionales sobre transferencias/derivaciones en países con leyes de acceso a la información

País	Requisito para redireccionar las solicitudes	Plazo
Armenia	Informar al solicitante por escrito y de ser posible derivarlo a la fuente de información.	Dentro de los 5 días calendario.
Bulgaria	Transferir con notificación al solicitante.	Dentro de los 14 días calendario.
Francia	La ley no afirma nada al respecto.	—
México	La ley no requiere ninguna de las dos acciones: si no se posee la información, comité para revisar la solicitud y elaborar una nota declarando que no se posee la información.	Dentro de los 20 días hábiles.
Perú	Derivación: la ley requiere que el departamento le informe al solicitante si conoce la ubicación.	Dentro de los 7 días hábiles.
Rumania	Las solicitudes por escrito deben ser transferidas (esto está estipulado en el Decreto sobre Normas de Implementación (2002) que no afirma nada sobre las solicitudes orales).	Dentro de los 5 días hábiles (ver Sección 4.3 sobre plazos en Rumania).
Sudáfrica	Transferencia: el organismo público debe transferir la solicitud al organismo que posee la información.	Dentro de los 14 días calendario.

Nota: Para los países sin leyes de acceso a la información o donde la ley y las disposiciones pertinentes no afirman nada sobre el redireccionamiento de las solicitudes, se consideró la norma mínima de la derivación. A menos que la ley especificara lo contrario, el plazo aplicado fue el del tiempo para responder a las solicitudes.

Ejemplos de solicitudes transferidas y derivadas en cumplimiento

- En México, el empresario y el representante de la ONG solicitaron ante el Ministerio de Medioambiente información acerca de los programas y los presupuestos para el tratamiento del agua residual en México. Ambos fueron **derivados** por separado a la Comisión Nacional del Agua, en donde ambos informaron haber recibido amplia información y buen trato.
- En Rumania, se le solicitó al Tribunal de Bucarest el número de jueces que recibieron sanciones disciplinarias desde el comienzo del año 2000, incluyendo las razones de la reprimenda y la sanción aplicada en cada caso. El tribunal **transfirió** la solicitud al Consejo de la Magistratura, el organismo encargado de sancionar a los jueces. El solicitante recibió plena respuesta del Consejo, una lista de cuatro páginas de todos los jueces sancionados, con detalles de las razones y sanciones. El par de la misma pregunta fue presentado en forma oral, y fue **derivado** oralmente al Consejo de Magistratura; como la ley rumana no indica cómo redireccionar las solicitudes orales se estimó que esta derivación oral estaba en cumplimiento.
- En Bulgaria, una solicitud ante la Agencia de Medioambiente de datos sobre las emisiones radioactivas de la única planta nuclear de Bulgaria, en Kozloduy, fue **transferida** a la Planta de Kozloduy, que suministró un informe sobre una encuesta radiológica.
- En Ghana, donde no hay ley de acceso a la información, las solicitudes ante el Ministerio de Justicia sobre una variedad de temas, incluyendo el número de jueces femeninas en servicio y el número de jueces a quienes se les pidió el retiro debido a asuntos disciplinarios entre 1995 y 2003, fueron **derivadas** a la Secretaría Judicial del Servicio Judicial de Ghana.

Figura 18: Total de solicitudes transferidas y derivadas, según cumplimiento e incumplimiento

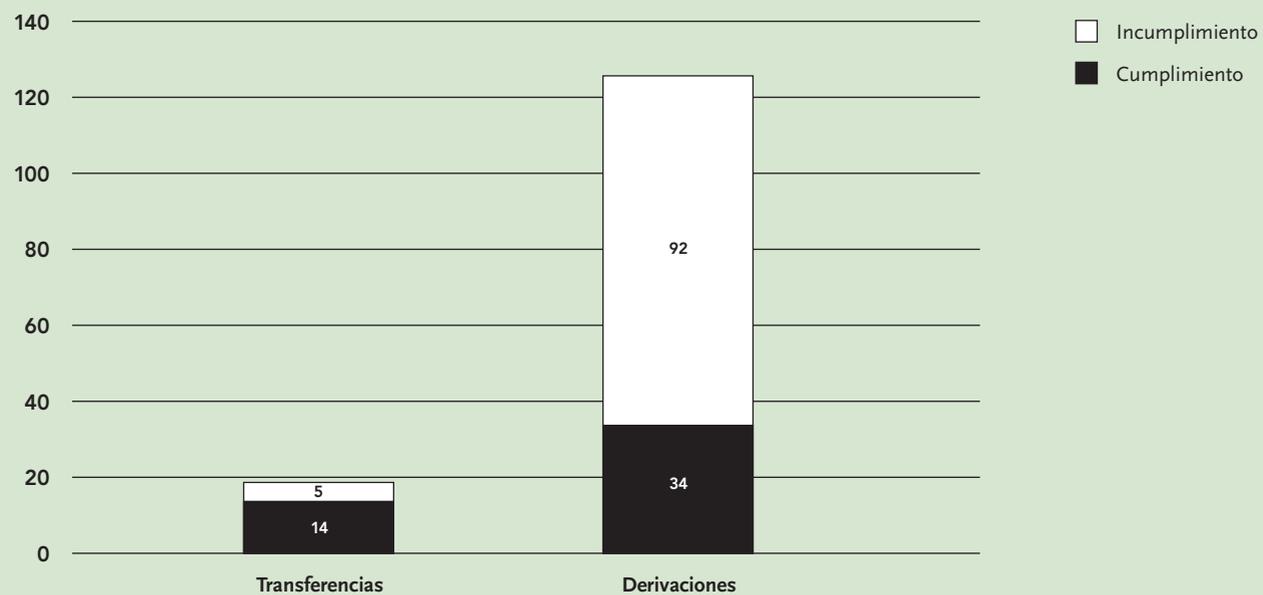
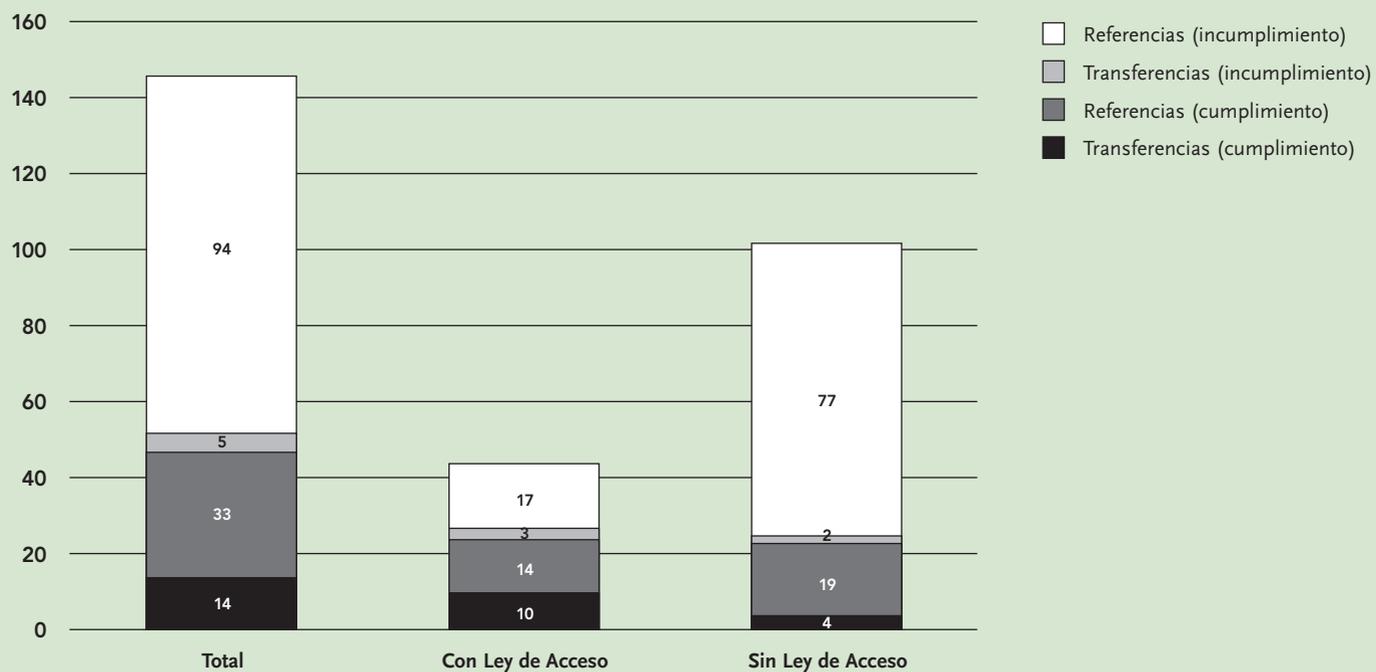


Figura 19: Transferidas y derivadas, según ley de acceso a la información y según cumplimiento e incumplimiento



Las contrapartes examinaron detalladamente cada Transferencia y Derivación para determinar si eran razonables *prima facie*. Las transferencias además fueron rastreadas y las contrapartes observaron si la información eventualmente aparecía.

- De las solicitudes transferidas, 14 estuvieron en cumplimiento y 5 en incumplimiento.
- De las solicitudes derivadas, 33 estuvieron en cumplimiento y 94 en incumplimiento.
- El 8 por ciento de todas las solicitudes presentadas fueron transferidas o derivadas. Sólo una de cada cuatro de éstas, poco más del 2 por ciento de las solicitudes totales, fueron correctamente transferidas o derivadas, cumpliendo con las normas y leyes nacionales de acceso a la información. Esto parece indicar que, en general, las solicitudes fueron presentadas en las instituciones correctas.
- Las transferencias o las derivaciones son un 50 por ciento menos probables en donde hay un régimen legal de acceso a la información (el 5 por ciento de las solicitudes contra el 10 por ciento en países sin una ley de acceso a la información). Esto parece deberse a que las leyes de acceso a la información obligan a los organismos gubernamentales a manejar las solicitudes ellos mismos en vez de simplemente enviar a los solicitantes a otro sitio.
- En países sin leyes de acceso a la información, es más probable que la transferencia o la derivación no esté justificada (en incumplimiento), que en los países con leyes. Aparentemente a los funcionarios públicos les resulta más fácil enviar a los solicitantes a otro lado que tomar la responsabilidad de entregar o negar la información.
- En algunos casos aislados, los organismos públicos realizaron una transferencia o una derivación adecuada de una solicitud mientras que su par resultó Sin Respuesta. Por ejemplo, en Sudáfrica, una solicitud ante el Parlamento por parte de un representante de la ONG SAHA (el Archivo de la Historia Sudafricana, conocido por su tarea en acceso a la información) fue correctamente transferida a la Comisión Electoral Independiente, mientras que la solicitud par de una empresa privada no recibió respuesta. La solicitud requería todos los informes contables presentados al Parlamento por los partidos políticos siguiendo su

obligación de responder por la financiación parlamentaria desde que entrara en vigencia la legislación pertinente.

Más allá del llamado del deber: transferencias en Armenia

La transferencia es el resultado óptimo para una institución que no posee la información requerida, ya que facilita el acceso eficiente a la información. Los países incluidos en el estudio representan una mezcla típica de los requisitos sobre transferencias/derivaciones: no hay una norma global fija. Sin embargo, en el transcurso del presente ejercicio de monitoreo, las instituciones ocasionalmente transferían las solicitudes aunque no hubiera un requisito legal para hacerlo.

Por ejemplo, en Armenia, dos solicitudes que indagaban sobre la cantidad de dinero gastado desde el año 2003 para informar al público acerca de las medidas anti-corrupción del gobierno fueron dirigidas al despacho del Primer Ministro. Si bien la Ley de la República de Armenia sobre la Libertad de Información (2003) no requiere transferencias (mientras que las derivaciones son obligatorias), ambas solicitudes fueron transferidas al Ministerio de Finanzas, que suministró una respuesta detallada por escrito conteniendo los datos. Sin embargo, no se notificó a los solicitantes acerca de la transferencia, y dado que en ambos casos la respuesta llegó después del período de notificación de 5 días (10 y 15 días hábiles, respectivamente), se pudo haber considerado Sin Respuesta.

El desafío de rastrear transferencias en España

Incluso cuando se informa a los solicitantes sobre una transferencia, puede ser difícil saber qué sucedió con una solicitud si los procedimientos de rastreo son inadecuados. En España, las disposiciones del derecho administrativo actual sobre el acceso a documentos requieren específicamente que las instituciones públicas transfieran las solicitudes al organismo gubernamental pertinente¹⁷. En este estudio de monitoreo, se transfirieron tres solicitudes, y una de ellas resultó en la obtención de la información: una solicitud realizada por un representante de la ONG Economistas sin Fronteras ante el Ministerio de Economía solicitando la lista de empresas que habían recibido créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (DAF por sus siglas en inglés) durante 2002 y 2003, conjuntamente con los detalles sobre la forma en que estas empresas habían sido seleccionadas. El Ministerio acusó recibo de la carta enviada por correo, y cuando el solicitante llamó por teléfono para hacer un seguimiento, se le dijo que su solicitud había sido transferida a la Secretaría de Comercio y Turismo del Estado, encargada de regular los créditos

DAF mediante la Oficina General de Comercio e Inversiones (parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). El solicitante realizó el seguimiento con el Ministerio de Industria, y a pesar de que no podían encontrar su solicitud en un principio, después de unos pocos días entregaron la información, que arribó tres semanas después de presentada la solicitud inicial. La solicitud par, presentada por el empresario, sin embargo, recibió un resultado Sin Respuesta, y durante los llamados telefónicos de seguimiento éste no pudo identificar lo que había sucedido con su solicitud; por lo tanto, no se sabe si fue transferida o no.

Incumplimiento en Transferencias/Derivaciones

- Como se mencionó anteriormente, el 5 por ciento de todas las solicitudes presentadas fueron transferidas o derivadas en incumplimiento, y sólo el 2,5 por ciento lo fueron en cumplimiento.
- El estudio no encontró correlación entre el nivel de las solicitudes transferidas/derivadas y el cumplimiento total. La existencia de una ley de acceso a la información tampoco parece impactar en el nivel de transferencias/derivaciones en un país determinado, más bien factores específicos de prácticas burocráticas nacionales, administración deficiente de la información, y un trato inconsistente hacia los solicitantes por parte de algunas instituciones parecen haber resultado en mayores niveles de solicitudes transferidas y derivadas en algunos países.
- Las derivaciones fueron particularmente altas en Macedonia y Nigeria, dos países sin leyes de libertad de información al momento del monitoreo. En estos dos países, los organismos públicos reticentes a manejar solicitudes de información prontamente derivaron a los solicitantes a otro sitio, aun cuando la derivación era evidentemente inapropiada.

Tabla 6: Números de Transferencias y Derivaciones, por país (12 países)

País	Transferencia	Transferencia (en incumplimiento)	Derivación	Derivación (en incumplimiento)	Total
Nigeria				29	29
Macedonia		2		19	21
Argentina	1		6	13	20
México			11	5	16
España	3		4	8	15
Rumania	3		1	4	8
Bulgaria	4	3			7
Ghana			7		7
Armenia	2		1	3	6
Kenia				6	6
Chile			2	2	4
Francia			2	2	4
Sudáfrica	1			1	2
Perú					0
Total	14	5	34	92	145

Derivaciones por parte de organismos públicos en posesión de la información solicitada

- En Perú, una solicitud ante el Ministerio de Finanzas sobre la inversión de fondos internacionales y la proporción asignada a la generación de empleos recibió un correo electrónico en donde se derivaba al solicitante al Ministerio de Agricultura. A pesar de que la ley peruana permite las derivaciones, ésta era inapropiada ya que (a) la solicitud era sobre datos que cubrían sectores distintos al de agricultura, y (b) el Ministerio de Finanzas debería poseer esta información, al menos en términos parciales o amplios.
- Un total de 21 por ciento de las solicitudes realizadas en Nigeria resultaron en derivaciones en incumplimiento, un número mucho mayor que en cualquier otro país. Por ejemplo, dos solicitudes ante el Ministerio de la Juventud, Deporte y Cultura de Nigeria sobre el número total de atletas nigerianos acusados de uso de drogas en eventos internacionales desde 1999 hasta 2004 fueron derivadas al Comité Olímpico nigeriano. Esto es inapropiado ya que (a) el Ministerio debería al menos poseer algo de información sobre esta cuestión, y (b) la información no sólo se refiere a eventos Olímpicos. En otro ejemplo de Nigeria, una solicitud ante el Ministerio de Agricultura relacionada con los fondos gastados en investigación sobre la exportación de mandioca, incluyendo viajes al exterior y los países visitados, fue derivada al Banco Central de Nigeria.

Sudáfrica:

Derivación aunque la ley nacional estipula la transferencia

En Sudáfrica, donde la ley estipula la transferencia, un solicitante que pidió ante el Tribunal Superior de Johannesburgo el número de casos de violencia doméstica en el 2003 fue derivado por carta al Tribunal de la Magistratura en vez de que su solicitud fuera transferida. Por el contrario, una solicitud ante el Tesoro Nacional de Sudáfrica por parte del mismo solicitante de la ONG sobre el registro más detallado disponible del

gasto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de 1995 fue transferida al Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales que suministró el registro.

Según el Artículo 20 de la PAIA de Sudáfrica, denominada “Transferencia de Solicitudes”, se debe transferir una solicitud si el organismo no posee la información o si la solicitud está más conectada con las funciones de otro organismo público o si se relaciona con información comercial en la que otro organismo tendría un mayor interés comercial. El Artículo 20 también estipula que si el registro fue creado por otro organismo público, o si “no tiene conexión cercana con las funciones del organismo público de ese oficial de información y éste no sabe si el registro está más conectado con las funciones de otro organismo público” entonces debería ser transferido. Según esta disposición, el mismo Tribunal Superior debería haber transferido la solicitud al Tribunal de la Magistratura. Sin embargo, el Artículo 20 es una disposición compleja y en parte contradecida por el Artículo 19 sobre la Obligación de Asistir del oficial de información, que establece en el Inciso 4 que “el oficial de información del organismo público pertinente debe (a) brindar dicha asistencia si es necesario para permitir que la persona haga su solicitud al oficial de información del organismo público apropiado; o (b) transferir la solicitud [...] lo que resulte en el más pronto tratamiento de la solicitud”. Así, el Artículo 19 parece permitir las derivaciones, al menos en los casos en los que se brinda asistencia. Para que las transferencias funcionen cuando sea adecuado, se necesita algún grado de clarificación de la ley.

Tabla 7: Requisitos para la publicación de listas o índices de la información que posee la institución

País	Lista o Índice de la información que posee la institución	Información sobre los procedimientos para las solicitudes
Armenia	La lista de la información que posee la institución debe ser publicada: Las instituciones deben publicar, al menos una vez por año, una lista de la información que poseen (Artículo 7(j)).	Las instituciones deben publicar los procedimientos para el suministro de información (Artículo 7(i)).
Bulgaria	La descripción de los datos que posee la institución debe ser publicada: La Institución debe publicar, regularmente, la información que incluye el alcance de las obligaciones del organismo, la lista de leyes emitidas dentro del alcance de sus poderes y una “descripción de los volúmenes de datos y recursos utilizados por la respectiva administración” (Artículo 15 párrafos 1–3).	La autoridad debe publicar el nombre, el domicilio, el número de teléfono y las horas laborales de la oficina autorizada a recibir las solicitudes de acceso a la información pública (Artículo 15.4).
Francia	Una lista de referencia de los documentos que posee el organismo debe ser publicada “regularmente”, junto con todas las órdenes, instrucciones, circulares, memorandos y respuestas ministeriales que contienen una interpretación de la ley positiva o una descripción de los procedimientos administrativos (Artículo 9). Decreto Nffl 79-834 del 22 de septiembre de 1979 explica la implementación de la Ley sobre el Libre Acceso a Documentos Administrativos de 1978 con respecto a la publicación proactiva.	La ley no establece un oficial de información o puesto equivalente.
México	El índice de documentos confidenciales debe ser publicado. Este índice, que debe ser actualizado cada semestre [seis meses], debe organizarse por temas, y debe indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de su clasificación, la razón, el período por el cual será confidencial, y cuando sea pertinente, qué partes del documento son confidenciales. En ninguna instancia se debe considerar al índice mismo como información confidencial (Artículo 17). Además, cada organismo debe publicar <i>ex officio</i> considerable detalle sobre su constitución, poderes, funcionamiento, las decisiones tomadas, los contratos obtenidos y los informes generados (Artículo 7).	La institución debe publicar el domicilio de la oficina de información como así también la dirección electrónica donde se pueden recibir solicitudes de información (Artículo 7.V).

Tabla 7: (continua)

País	Lista o índice de la información que posee la institución	Información sobre los procedimientos para las solicitudes
Perú	Los índices de documentos no se requieren específicamente , aunque las instituciones deben publicar en sus sitios web una gama de información incluyendo información general sobre el funcionamiento, la financiación, la organización y los procedimientos del organismo, incluyendo el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, un reglamento interno que rige a cada organismo en Perú (Artículo 5.1).	El funcionario responsable de la libertad de información debe ser nombrado en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos (<i>Véase</i> izquierda) que debe publicarse electrónicamente (Artículo 3).
Rumania	La lista de todos los documentos de interés público debe ser publicada (Artículo 5.1.g) así como una lista de las categorías de todos los documentos preparados y/o administrados según la ley (Artículo 5.1.h). Estas listas deben divulgarse <i>ex officio</i> y deben actualizarse y publicarse en un boletín al menos una vez por año (Artículo 5.2).	Se deben hacer públicos <i>ex officio</i> los nombres completos de las personas responsables de la información pública en la autoridad y la información de contacto para la institución incluyendo el nombre, el número de teléfono y de fax, la dirección electrónica y el sitio web. (Artículo 5.1 párrafos c y d).
Sudáfrica	El índice de los registros que posee la institución debe ser publicado. Cada organismo debe publicar un manual sobre las funciones y el índice de los registros que posee (Artículo 14).	Los detalles de contacto de todos los oficiales de información deben ser publicados por los departamentos de comunicación y servicios de información del gobierno en todos los directorios telefónicos emitidos para el uso general (Artículo 16).

Saber dónde está la información

Si un organismo público no posee la información requerida, puede resultar difícil para sus empleados saber dónde es posible encontrar la información y asesorar a un solicitante en conformidad. Esto resulta particularmente cierto en países en donde la gestión de información es débil y los departamentos del gobierno no han creado índices públicos (o incluso internos) de la información que poseen. De igual modo, incluso cuando exista la obligación de transferir información, esto puede resultar oneroso dada la falta de mecanismos eficientes para la transferencia de solicitudes. Se obtiene una deficiente gestión de información y la falta de mecanismos entre agencias en muchas democracias en transición, incluso aquellas presentes en este estudio. Garantizar que los funcionarios públicos puedan localizar y solicitar información entre un departamento del gobierno y otro es un prerrequisito para garantizar un pleno cumplimiento con las leyes y normas de acceso a la información y es un componente esencial de una administración eficiente. Resulta fundamental para un buen gobierno y, por lo tanto, debe ser una prioridad para todas las administraciones y para los donantes internacionales.

Los problemas de la organización de archivos y la falta de índices dificultan la tarea de los oficiales de información para localizar dicha información dentro de sus propias organizaciones. En algunos casos, se les pidió a los solicitantes que se acercaran a otro departamento dentro de la misma institución en donde se realizó la solicitud. Esto era un problema común en España y Francia, como así también en Chile y Argentina. En esos casos, la metodología requería que tras ser derivado por cuarta vez dentro de un organismo en particular, los solicitantes no siguieran la solicitud y registraran un resultado de No se pudo Presentar. En España, el 29 por ciento de las solicitudes orales fueron derivadas a otro departamento del mismo organismo, aunque en la preparación del monitoreo, se investigó el departamento indicado y se lo identificó según la mejor capacidad del contaparte del Justice Initiative en España, Sustentia. Por lo general, los llamados telefónicos de seguimiento de solicitudes por escrito también resultaron en derivaciones internas.

En los países en los que la ley no elabora una serie abarcativa de mecanismos para manejar las solicitudes de acceso a la información, como Argentina, Chile y España, la encuesta reveló que generalmente los funcionarios públicos derivaban de buena fe a los solicitantes a otro sitio pero de un modo *ad hoc* que en última instancia resultaba inútil y era altamente frustrante para el solicitante promedio. Entrevistas subsiguientes con organismos gubernamentales en estos países indicaron que un problema fundamental es saber dónde está la información. Aún cuando un funcionario sabe a quién pre-

guntarle, es posible que sus colegas no se sientan obligados a actuar. Tales derivaciones y transferencias no son consistentes con las normas legales comparativas: para garantizar el goce efectivo del derecho de acceso a la información un organismo gubernamental debería dar todos los pasos para eliminar los obstáculos. Con este fin, se necesitan sistemas simples para presentar solicitudes en un único punto público de acceso. Un solo funcionario u oficina debería tener la responsabilidad de recabar la información internamente. Sólo si la información está en poder de un organismo completamente diferente resulta aceptable una transferencia entre agencias.

Los procedimientos internos ineficientes también pueden impedir el acceso a la información, en particular en los países donde las disposiciones de acceso no son claras. Por ejemplo, en España, un solicitante de ONG envió una solicitud por fax al Ministerio de Medioambiente requiriendo información acerca de la contaminación del aire en cada región y en todas las ciudades con más de 100.000 habitantes durante 2002 y 2003. Recibió una carta que sugería que intentara con un departamento diferente en el mismo Ministerio y que esta información estaba disponible en su sitio web. El solicitante envió un correo electrónico al segundo departamento pero no recibió una respuesta (y la información no estaba disponible en el sitio web del Ministerio). La misma solicitud, presentada por el empresario mediante el portal web del Ministerio no obtuvo respuesta a pesar de los intentos de seguimiento. Una entrevista con el Ministerio reveló una complicada serie de procedimientos internos que apuntaban a lidiar por separado con las disposiciones de información dispares de la ley española (acceso a información administrativa, acceso a información ambiental). Un departamento maneja las solicitudes de información, mientras que las solicitudes administrativas son derivadas a los departamentos que debieran poseer la información administrativa. En este ejercicio de monitoreo en España, sólo tres de ocho solicitudes presentadas ante el Ministerio de Medioambiente recibieron respuestas, y éstas sólo brindaron información administrativa.

Derivaciones internas: Periodistas enviados a departamentos de relaciones públicas

El estudio de monitoreo identificó un problema específico de la derivación interna de periodistas a departamentos de relaciones públicas, aun cuando las solicitudes de información fueron presentadas en conformidad con la ley. Estos incidentes no se registraron como derivaciones, sino como Rechazo a Aceptar, o Sin Respuesta, o en ocasiones como Información Recibida, dependiendo de lo que había sucedido con el solicitante.

- En Argentina, un periodista presentó una solicitud por escrito al Departamento de Finanzas de Buenos Aires sobre el número de empleados financiados por el PNUD. Más tarde recibió un llamado del vocero, furioso porque el periodista no había llamado directamente a la oficina de prensa. El periodista fue reprendido de muy mal modo y se le dijo que ahora no había nada que pudiera hacer el oficial de prensa para ayudarlo. Tanto él como el solicitante de la ONG que presentó la solicitud par recibieron un resultado Sin Respuesta a esta pregunta.
- En Francia, un corresponsal de *Le Figaro* telefoneó a la Préfecture de Paris con una solicitud oral sobre el número de indigentes en París. Fue derivado al Departamento de Prensa, que de todas formas no le dio ninguna información específica. Eventualmente, se clasificó la solicitud como Sin Respuesta. (La solicitud par de un solicitante de ONG resultó Sin Respuesta).
- En Chile, a nivel local (municipal), la *mesa de partes* preguntaba con frecuencia a los periodistas “pero ¿por qué no fueron directamente a nuestro Departamento de Prensa/Departamento de Relaciones Públicas?”

Recomendaciones:

- Las leyes de acceso a la información y/o las normas y guías de implementación deben estipular específicamente la transferencia o derivación de las solicitudes cuando éstas fueron presentadas ante el organismo incorrecto. La norma mínima es hacer un esfuerzo de buena fe para dirigir al solicitante a otro organismo. El Justice Initiative recomienda una obligación de transferir solicitudes.
- Los índices de información en poder de organismos públicos ayudan enormemente tanto a los solicitantes (en la correcta redacción y dirección de sus solicitudes) como a los funcionarios públicos (en la localización de la información). De hecho, la falta de dichos índices impide derivaciones y transferencias efectivas. En conformidad con esto, el Justice Initiative recomienda que las leyes de acceso a la información y/o las normas de implementación requieran la compilación de dichos índices.

- Cuando los funcionarios públicos no pueden identificar la ubicación correcta de la información, se lo deben informar al solicitante. El Justice Initiative recomienda que cuando se establecen comisionados de información o monitores similares, los funcionarios deben estar obligados a notificar al monitor cuando no pueden localizar la información. Dicha obligación disuadiría el rechazo de solicitudes livianamente y facilitaría el monitoreo de gestión de la información dentro del gobierno.

3.4 No se Posee la Información: la imposibilidad de recabar información

Si se le pide a un organismo público información a la que no puede acceder, es posible que responda que no posee la información en cuestión. A menos que la pregunta par resultara en Información Recibida, estas respuestas fueron consideradas en cumplimiento por varias razones. Les permiten a los solicitantes percibir las tareas del gobierno, y son preferibles a los resultados Sin Respuesta porque facilitan las apelaciones y también establecen la responsabilidad por las negaciones. Este estudio no consideró que una agencia estuviera en incumplimiento por su imposibilidad de *recabar* información. Indudablemente, los gobiernos tienen el deber de recabar cierta información, pero tal deber está fuera del alcance de este estudio.

En Sudáfrica, un periodista presentó una solicitud en julio de 2004 ante el Nelson Mandela Metropole (autoridad local) de los informes presupuestarios y de gasto para el ejercicio fiscal 2003–2004. Como respuesta, se le dijo que los documentos sólo estarían disponibles en septiembre de 2004. Este es un ejemplo positivo de una respuesta que le permite a los ciudadanos rastrear el funcionamiento del gobierno. Los funcionarios públicos no siempre desean confesar que no poseen los informes y documentos que deberían tener por ley, y esto puede resultar en la falta de respuestas. Sin embargo, dejar por escrito los hechos, como en este caso, alienta la apertura. La ley sudafricana estipula respuestas de No se Posee la Información. El actual estudio registró seis de estos casos, todos en cumplimiento (es decir, no había razón para creer que el organismo tenía de hecho la información).

En el presente estudio fue extraño encontrar una respuesta de No se Posee la Información. Sin embargo, alrededor de un tercio del uso no cumplía. El estudio de monitoreo descubrió que algunas autoridades pueden utilizar esta respuesta para directamente evitar la divulgación de la información.

- Marginalmente, hubo más resultados de No se Posee la Información en países sin leyes de acceso a la información: 3,3 por ciento de las solicitudes totales, contra 2,5 por ciento en países con leyes de acceso a la información.
- Generalmente los resultados de No se Posee la Información en países sin leyes de acceso a la información no cumplían con los principios internacionales del acceso a la información.
- Nigeria (10 por ciento), Rumania (8 por ciento), y Sudáfrica (4 por ciento) obtuvieron puntajes más altos que los niveles promedio de resultados de No se Posee la Información como porcentaje de todas las solicitudes.

Nigeria: No se Posee la Información de interés público

- En algunos casos, una respuesta de No se Posee la Información puede generar serias preguntas acerca del funcionamiento de un organismo público. En Nigeria, por ejemplo, encontramos que:
- No hay registros de la cantidad de dinero gastado en audiencias públicas por parte del Senado desde 1999.
- No hay registro del número de kilómetros de tuberías de agua en la Capital Federal, Abuja, desde 1992 (aunque esta información debería ser calculable basándose en los contratos de construcción, y por lo tanto, probablemente esté en poder de la Autoridad de Agua).
- No hay registro del número de días de 2002 en que los residentes de Abuja no tuvieron suministro de agua, ni tampoco de las razones para los cortes.
- No hay registro de la cantidad de efluentes descargados por empresas privadas en el distrito de Abuja.
- No hay registros de las toneladas de residuos generadas por mes en el Territorio de la Capital Federal de Nigeria.

- No hay registro del número de niños vacunados por polio en el Territorio de la Capital Federal entre 1999 y 2003 –cuando se hizo la solicitud oral, el funcionario dijo “la mayoría de los niños”, pero no poseía números precisos.

Existe un evidente interés público en este tipo de información, ya que se relaciona con la salud y la seguridad, la provisión de suministros básicos (agua) y la apertura del gobierno (audiencias públicas por parte del Senado). La laguna en la gestión de información revelada por estas solicitudes puede ser valiosa para generar un debate público sobre el desempeño administrativo que concierne a los miembros del público: al electorado, a los contribuyentes, a los ciudadanos.

De las 14 respuestas de No se Posee la Información de Nigeria en el presente estudio, 8 parecían creíbles (incluyendo las anteriores) y 6 no, en aquellas ocasiones en las que, por ejemplo, la organización social del Justice Initiative, Media Rights Agenda, tenía un conocimiento creíble de que, en realidad, el organismo poseía la información requerida.

Rumania: Información no preparada a pesar de la obligación legal

En Rumania, un número de organismos francamente admitió que no poseían la información que están obligados a crear por ley:

- La Cámara de Casación respondió a estas dos solicitudes diciendo que no había calculado los costos de la implementación de la Ordenanza de Emergencia del Gobierno N° 38/2003 (que dirige a todas las apelaciones de puntos de la ley a la Corte Suprema). La ordenanza requiere que los costos de esta reestructuración controvertida sean calculados, pero se les informó a los solicitantes que estas cifras no habían sido producidas.

En Rumania existe una obligación general de calcular el impacto financiero de una nueva ley. A pesar de esta obligación, y la naturaleza muy controvertida de la ordenanza, se informaron a los solicitantes que los datos no habían sido calculados.

- La Municipalidad de Buftea les dijo a los solicitantes que el informe aún no estaba listo. En una entrevista el oficial responsable explicó que él era nuevo y que no había tenido tiempo para la tarea.
- Una solicitud al Ministerio de Trabajo, Solidaridad Social y Familia recibió como respuesta que el informe anual sobre la implementación de la ley de acceso a la información no había sido escrito; el periodista que presentó la segunda solicitud recibió una respuesta tardía con el informe (declaraba que había habido 58.800 solicitudes de acceso a la información en 2003). Parece que el informe había sido elaborado en el ínterin. Ambos fueron registrados como resultados en cumplimiento.

En Rumania, entre los 11 resultados de No se Posee la Información, 10 fueron en cumplimiento con la ley de acceso a la información, aunque en violación con otras leyes que obligan la creación de la información solicitada. La Ley 544 rumana sobre el Libre Acceso a la Información de Interés Público (2001) no tiene una disposición específica sobre los pasos a tomar si no se posee la información, excepto en el caso de solicitudes orales en el que los solicitantes deben escribir sus solicitudes si la información no está disponible de modo inmediato.

La única instancia en incumplimiento parece haber resultado de los problemas internos de procesamiento. Tanto un solicitante de una ONG, que se comunicó telefónicamente, como el periodista oficialista, quien presentó una solicitud por escrito, le solicitaron al Ministerio de Defensa su informe anual sobre la implementación de la ley de acceso a la información. Al primero se le dijo que no existía tal informe. Sin embargo, el periodista recibió un informe de dos páginas escrito según la ley. El mismo informaba el número total de solicitudes de acceso a la información (58.209 solicitudes recibidas en 2003, de las cuales 1.362 eran por escrito, 3.883 electrónicas, y 52.964 orales), categorizadas según el tipo de solicitud, con detalles de las respuestas y denuncias administrativas. Durante una entrevista de seguimiento, Major Dragoman (responsable del acceso a la información en el Ministerio) dijo que el incumplimiento se debía a un malentendido y que nadie le había informado acerca de la solicitud. Según la ley rumana, se debería haber pedido al solicitante de la ONG que volviera a presentar la solicitud por escrito, lo cual podría haber dado el resultado: la atención a las implicancias procesales de las leyes pueden hacer una gran diferencia en el éxito de las solicitudes de información pública.

Recomendaciones:

- Las leyes de acceso a la información (y/o las normas y lineamientos relacionados con su implementación) deben ofrecer una clara guía a los funcionarios públicos acerca de cómo responder a las solicitudes cuando la información no está en poder del organismo público, aunque se relacione con sus funciones y responsabilidades. Si la información es inexistente, los funcionarios públicos deben estar preparados para informárselo al solicitante. Dichas respuestas son parte fundamental de un gobierno abierto y pueden formar la base de un diálogo constructivo entre el gobierno y el público acerca del tipo de información necesaria para mejorar la eficiencia del gobierno y aumentar la calidad de la formulación de decisiones y políticas.
- Se recomienda que las autoridades públicas tengan la obligación de informar al comisionado de información o ente regulador similar de las instancias en las que se rechazaron las solicitudes por falta de información. Dichos requisitos son especialmente importantes en los países en transición y en vías de desarrollo, donde puede haber una deficiente gestión de la información.
- El establecimiento de índices de información en poder de organismos específicos, y la divulgación de estos índices, pueden brindar una gran asistencia a los oficiales de información para una rápida obtención de información tras recibir una solicitud, o en la rápida identificación de la inexistencia de la información. Dichos índices también deben enumerar los títulos de los documentos sujetos a clasificación según otras leyes, a fin de facilitar las solicitudes de estos documentos y revisar la necesidad de la clasificación según las normas establecidas por la ley de acceso a la información.
- A pesar de que el presente estudio sólo aborda el derecho de *acceso* a la información, el Justice Initiative alienta a los gobiernos a adoptar leyes que requieran la recolección de información necesaria para que las agencias desempeñen sus funciones públicas.

3.5 Información Recibida: A tiempo y de alta calidad

Se recibió la información en respuesta al 23 por ciento de las solicitudes, haciendo que Información Recibida fuera el resultado más frecuente después de Sin Respuesta. Esta cifra incluye un pequeño número de solicitudes (9 de un total de 1.926) que condujeron a la entrega parcial de la información solicitada, en donde se retuvo parte de la información relevante sobre la base de que estaba eximida de divulgación según la ley nacional de acceso a la información.

En general, las instituciones que cumplieron con el derecho de acceso a la información lo hicieron de manera rápida y en profundidad. La información recibida fue de buena calidad y llegó dentro de los plazos estipulados por ley [*Véase* Sección 4 sobre respuestas tardías].

Información Recibida: Expansión del dominio público

En algunos países monitoreados, el estudio resultó en la entrega de mucha información que no era pública antes. Algunas instituciones suministraron extensos documentos, incluyendo detalles de políticas y programas gubernamentales (el tipo de información que es de inmensa utilidad en una variedad de actividades de la sociedad civil, tal como la tarea de monitoreo de los derechos humanos y de anticorrupción).

En Argentina, por ejemplo, aprendimos: el número de niños que mueren por asma en Buenos Aires (un niño en 2002 y ninguno en 2003); el número de canastas de alimentos suministradas en 2003 (un total de 93.189, desglosadas según fueron provistas a organizaciones sociales o directamente a los individuos); las instituciones internacionales que apoyan la reforma de la justicia y los montos en dólares (el Ministerio de Justicia posee un préstamo para un proyecto de acceso a la justicia del Banco Mundial de 690.633 dólares en 2004 y 995.075 dólares en 2005); y los programas nacionales del gobierno para capacitar a los recolectores de residuos en la clasificación de residuos residenciales.

Figura 20: Información Recibida

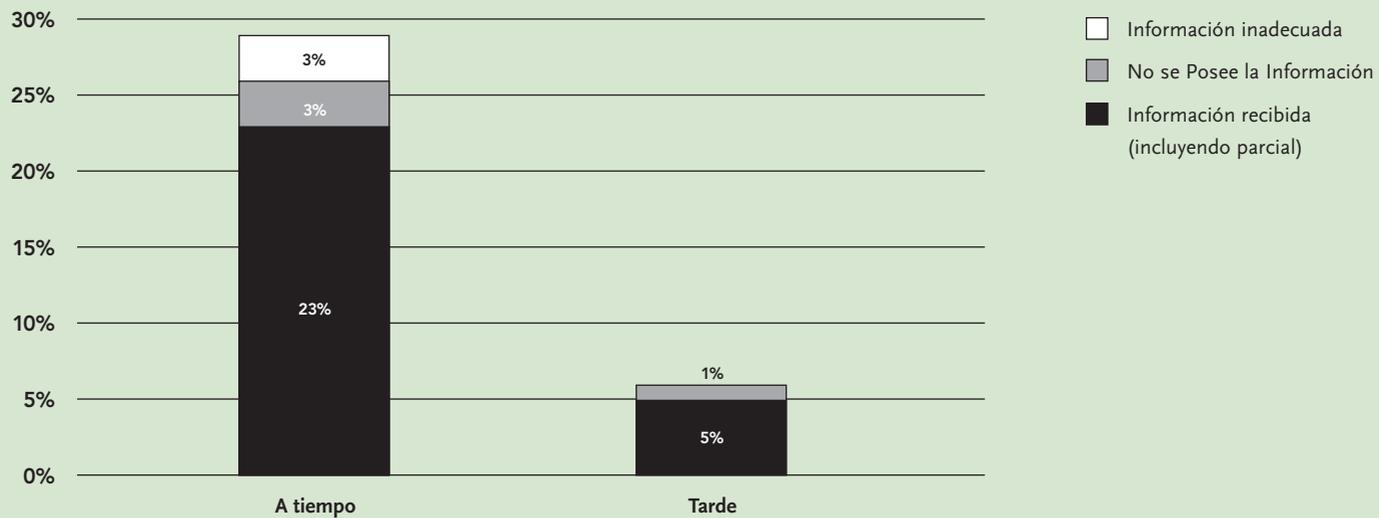
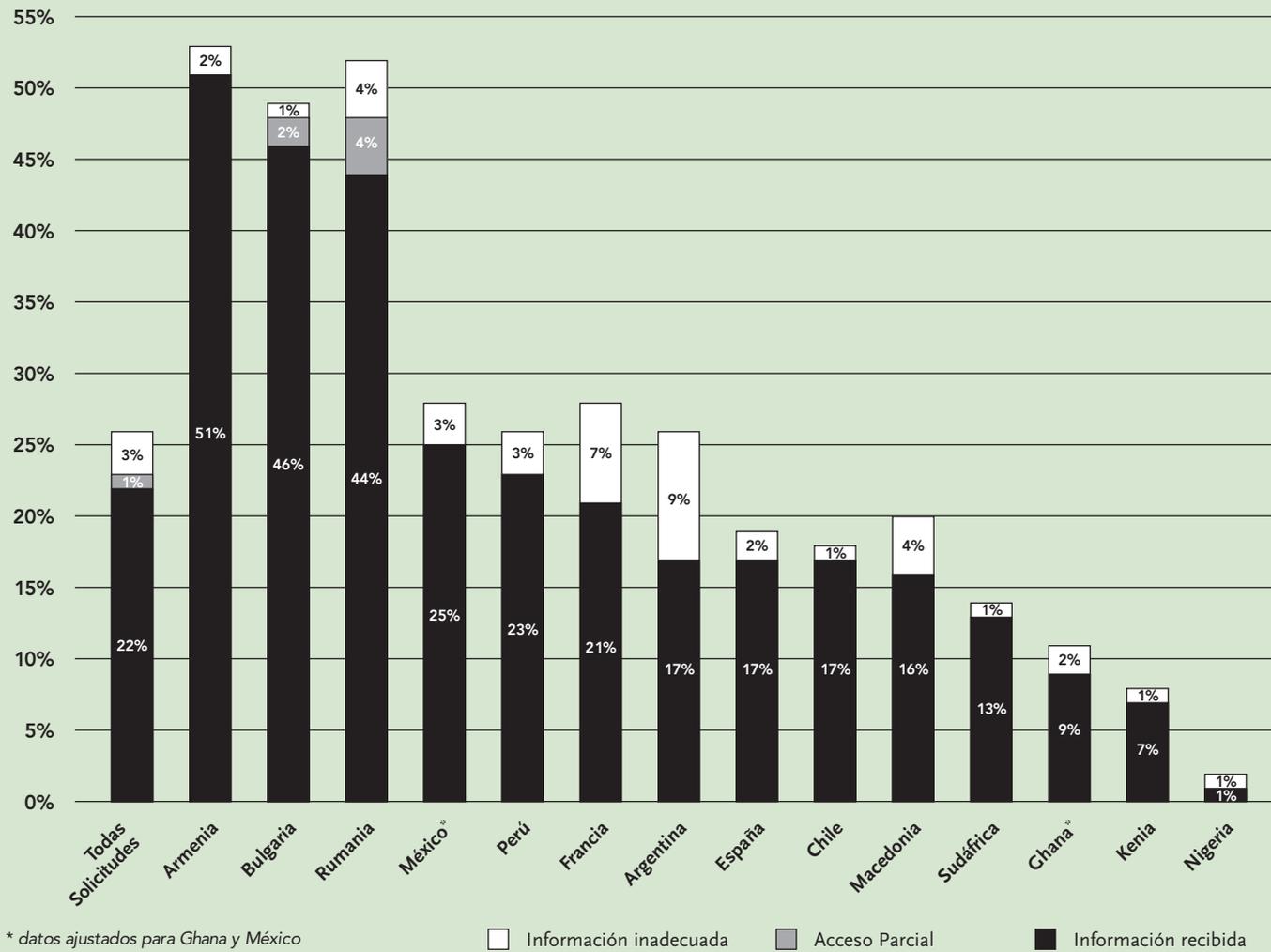


Figura 21: Información Recibida (Incluyendo Información Parcial e Inadecuada)



Análisis basado en datos de 14 países

Armenia: Expansión del dominio público

Parte de la información divulgada durante la encuesta de Monitoreo de Acceso a la Información demostró ser valiosa para las organizaciones socias, en particular cuando la misma se relacionaba con los trabajos internos del gobierno en países en donde dicha información no ha sido pública tradicionalmente. Por ejemplo, en Armenia los solicitantes recibieron información que no era de dominio público anteriormente:

- El Tribunal de Primera Instancia del Yerevan Center y el distrito de Nork Marash reveló el número de casos legales presentados contra los outlets de medios en ese distrito en 2002–2004 y se divulgaron copias enteras de los nueve casos que habían tenido lugar durante ese período. El Centro de Libertad de Información que condujo el Monitoreo del Acceso a la información en Armenia observa que los tribunales armenios previamente habían rechazado suministrar copias de documentos a quienes no eran parte de un caso específico. La decisión de este tribunal de divulgar copias enteras de los nueve fallos que involucraban a los outlets de medios ilustra el poder de la Ley sobre Libertad de Información de 2003 para asegurar información que no se hallaba previamente en el dominio público.
- Las solicitudes a la administración del distrito de Yerevan Avand de copias de todos los fallos del Consejo de Ancianos del Distrito durante el primer trimestre de 2004 resultaron en 25 páginas de información que detallaban las decisiones del Consejo.
- El solicitante empresario efectuó una solicitud de información a la oficina del Primer Ministro sobre el nivel de actividad del mercado negro en petróleo y medicamentos. Una respuesta de tres páginas de parte del viceministro de Finanzas, Tigran Khachatryan, brindó información sobre la cantidad de petróleo y medicamentos que se importaron legal e ilegalmente al país en 2003 y también ofreció información adicional sobre las causas del mercado negro en estos bienes.
- El jefe del departamento financiero del Ministerio de Defensa respondió a una solicitud del Instituto de Ley de Medios con sede en Yerevan con una lista completa de tres páginas que contenía los salarios del personal ministerial. La información financiera relacionada con el Ministerio no había sido revelada previamente al público.

Instituciones con el mejor desempeño

El Justice Initiative presentó información a un total de 252 instituciones gubernamentales en los 14 países incluidos en este estudio de monitoreo. Basándose en una combinación del número de los pedidos de información respondidos por cada institución (puntaje de Información Recibida) y los puntajes de cumplimiento para cada institución, el Justice Initiative pudo clasificar a cada una de estas instituciones, en un rango de puntaje de 0 a 200 (ambas medidas originales van de 0 a 100 por ciento. El puntaje combinado va de 0 a 200).

Un puntaje de cero indica que la institución no pudo manejar ninguna solicitud en cumplimiento con la ley, y no suministró información. El puntaje más alto indica que la institución manejó todas las solicitudes en cumplimiento con la ley, y suministró la información requerida en todos los casos. En una escala de 0–200, el promedio para todas las instituciones es 51. La clasificación de estas 252 instituciones en esta escala muestra que:

- 28% de todas las instituciones obtuvieron 0 (absoluto incumplimiento y no se suministró información);
- 33% obtuvieron un puntaje bajo (un puntaje combinado entre 0+ y 50, una desviación estándar por debajo del punto medio);
- 26% obtuvieron un puntaje medio (un puntaje combinado entre 50+ y 100, dentro de una desviación estándar del punto medio);
- 9% obtuvieron un puntaje alto (un puntaje combinado entre 100+ – 150, una desviación estándar por encima del punto medio); y
- 4% clasificaron entre las mejores de todas las instituciones (dos desviaciones estándar por encima del punto medio, 150+ en la escala combinada).

Utilizando esta medida, se puede identificar fácilmente a las instituciones con mejor desempeño según su puntaje. En total 16 instituciones se encuentran dentro de la categoría superior, satisfaciendo altos niveles de cumplimiento y suministrando información a casi todas las solicitudes.

Las dieciséis instituciones con mejor desempeño (todas con una desviación estándar de 1,5 o mayor en el análisis) fueron las siguientes:

1. Ministerio de Finanzas, Armenia
2. Ministerio de Obras y Asuntos Sociales, Armenia
3. Municipalidad de Sredets, Bulgaria
4. Corte Suprema Nacional de Justicia, México
5. Ministerio de Medioambiente, Armenia
6. Administración del Distrito de Yerevan Aván, Armenia
7. Municipalidad de San Isidro, Perú
8. Tribunal de Bucarest (tribunal regional), Rumania
9. Municipalidad, Cuarto Distrito de Bucarest, Rumania
10. Ministerio de Justicia, Rumania
11. Municipalidad de Miraflores, Perú
12. Secretaría de Cultura, Ciudad de Buenos Aires, Argentina
13. Ministerio de Medioambiente y Agua, Bulgaria
14. Municipalidad de Slatina, Bulgaria
15. Tribunal Regional, Montana, Bulgaria
16. Suprema Corte de Casación, Bulgaria

Nota sobre la variación institucional dentro de los países: Observamos que mientras Rumania y Armenia obtuvieron los mejores desempeños en este estudio, Argentina y Perú, ambas con instituciones de alto desempeño, clasificaron en una posición más baja en general ya que otras agencias no obtuvieron un desempeño tan bueno. Por otro lado, Bulgaria, un país que también tuvo un buen desempeño, mostró una distribución más pareja del desempeño de las instituciones, sin ubicarse entre los diez mejores pero con un número de instituciones con buen desempeño.

Las entrevistas de seguimiento con funcionarios en aquellas instituciones que brindaron la mayor cantidad de información mostraron que las instituciones transparentes comparten un número de características en común:

- Existe un compromiso hacia la transparencia en todos los niveles de la institución.
- Los sistemas internos de gestión de información les permiten a los miembros del personal localizar la información.

- Se asignan suficientes recursos humanos para procesar las solicitudes de información.
- Se capacita a los miembros del personal sobre las leyes pertinentes y sobre cómo tratar al público amablemente.
- Existen líneas claras de toma de decisión para que se puedan aprobar las respuestas dentro de los plazos estipulados por ley.
- Funcionarios comprometidos y capacitados supervisan las solicitudes de información y aseguran una respuesta.
- Hay un enfoque proactivo hacia la transparencia, y la información se encuentra disponible en informes y sitios web.

Demanda de la sociedad civil y asistencia técnica

Una combinación de asistencia técnica de la sociedad civil y de demanda de información puede contribuir a garantizar que un organismo gubernamental esté comprometido a revelar información y a que realmente lo haga en la práctica.

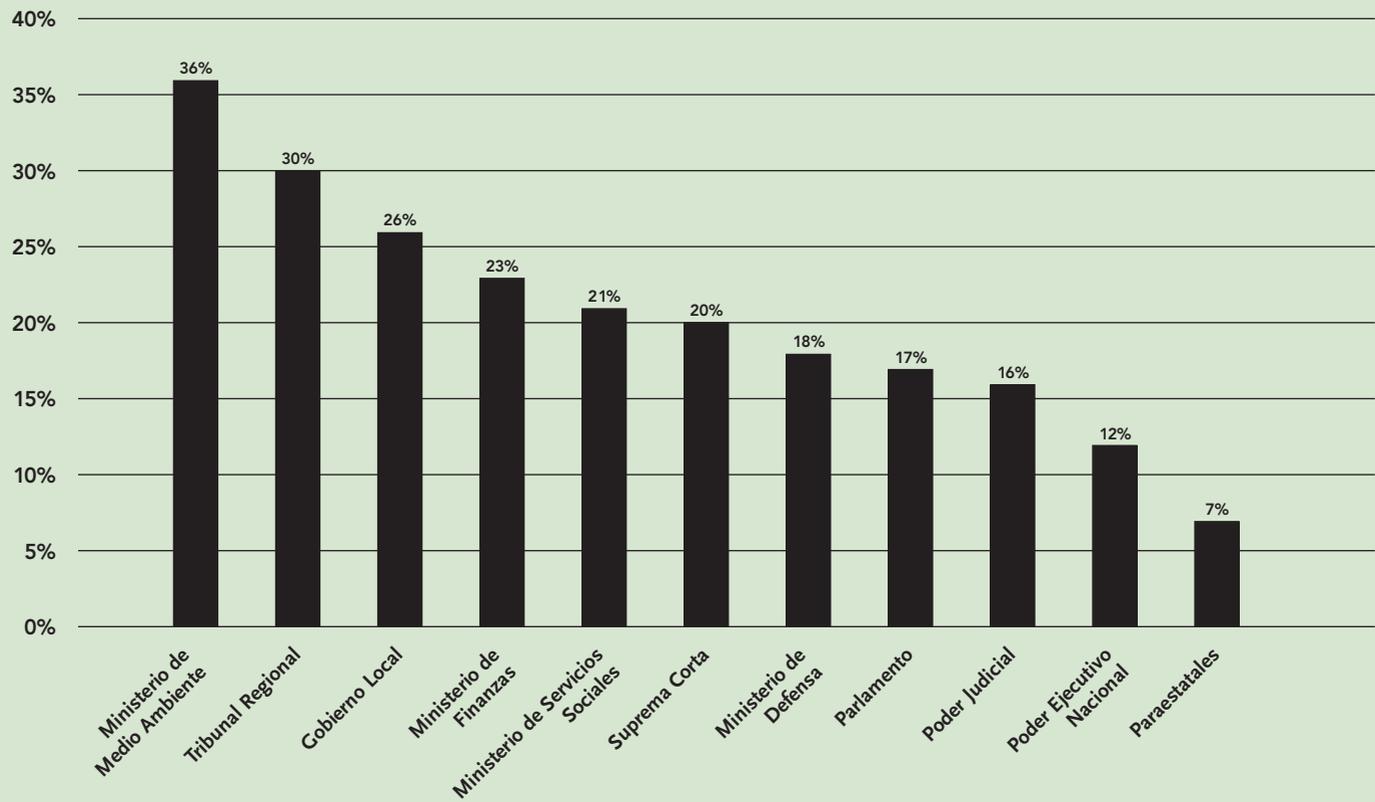
Rumania:

Facultando al oficial de información

El compromiso y la experiencia del funcionario responsable de responder a las solicitudes de información fue una característica común de las instituciones con buen desempeño en Rumania. También fue importante el hecho de que cada uno tenía una posición de influencia dentro de la institución, ya sea formal o informal. Por lo tanto, podían obtener información de otros departamentos o incluso pedirles que reúnan información de los archivos.

Por ejemplo, el Tribunal de Bucarest respondió a todas las solicitudes en línea con sus obligaciones legales y a tiempo, incluso transfiriendo una solicitud a otro organismo, derivando oralmente la pregunta par que había sido presentada de modo oral. El oficial de información responsable es la jueza Laura Andrei, vicepresidente del Tribunal, que asumió de forma voluntaria las responsabilidades de oficial de información y tenía un excelente conocimiento de la ley, ya que había participado en una iniciativa de la sociedad civil para escribir una guía sobre la aplicación de la ley de acceso a la información en el sistema judicial⁸.

Figura 22: Desempeño de las instituciones según el tipo según el porcentaje de solicitudes que recibieron información.



En otros organismos con buen desempeño en Rumania, los oficiales de información facultados también tuvieron un papel clave. Es importante mencionar que en estas instituciones, los mismos oficiales de información más que el jefe de la institución firmaban las respuestas a solicitudes de información (la ley no requiere que el jefe de la institución sea quien firme, pero el hábito burocrático generalmente establece esta práctica). La autonomía de estos oficiales, por lo general funcionarios públicos relativamente superiores, combinada con su compromiso hacia la transparencia, ayudó a asegurar que se cumpliera con los estrictos plazos de la ley rumana.

Los sistemas internos fueron un fuerte complemento a la facultad de los oficiales de información. La Municipalidad del Cuarto Distrito de Bucarest tuvo un desempeño extremadamente bueno; respondió a todas las solicitudes con la información solicitada, y en los plazos establecidos en todos menos uno de los ocho casos. Durante una entrevista de seguimiento, el equipo de monitoreo descubrió que esta institución tiene un sistema de computación para el registro y rastreo de las solicitudes. Esto le permite al jefe del Departamento de Relaciones Públicas e Información –departamento requerido por la ley para toda institución pública rumana – verificar en cualquier momento el estado de una solicitud. El sistema de computación guía a los funcionarios públicos en los pasos internos para procesar una solicitud. Además, el jefe del departamento es un individuo altamente experimentado, bien considerado dentro de la institución y por lo tanto con una buena posición para obtener información de otros departamentos.

3.6 Información parcial e inadecuada: malas excusas

Acceso parcial a los documentos

Muchas leyes de acceso a la información permiten a las autoridades proveer un *acceso parcial* a la información, en los casos en que parte de la información cae bajo las exenciones de la ley. Si hay una solicitud de información, más que de documentos específicos, se puede proveer cualquier tipo de información que no esté exenta. Si hay una solicitud

de un documento en particular, se debe “separar” cualquier información exenta en el documento para poder entregar el resto. La forma más común de hacer esto es tachando la información sensible. En países como los Estados Unidos, donde esta práctica está bien establecida, los solicitantes regularmente reciben documentos con gruesas líneas negras que ocultan la información considerada dañina para la seguridad nacional o que contiene datos privados. También se puede redactar la información, y eliminar aquella que es sensible utilizando medios electrónicos, lo que resulta en la entrega de parte de la información. Con frecuencia, esto se realiza cuando la información solicitada está registrada junto con información sensible –tal como los nombres de individuos particulares, por ejemplo – que no es relevante a la solicitud.

Un número muy pequeño de solicitudes en este estudio, nueve en total, menos del uno por ciento, resultaron en la entrega de información parcial, y esto ocurrió en sólo dos países: Bulgaria y Rumania. En todos los casos, se entregó parte de la información solicitada, conjuntamente con una declaración de que no se podía proveer otra información ya que estaba exenta por la ley de acceso a la información. Los contrapartes observan que a pesar de que estas entregas parciales de información fueron registradas como en cumplimiento a los fines de este monitoreo, si se aplica la regla de la buena fe, en la práctica, estas declaraciones generalmente eran de amplia redacción y no siempre parecían estar de acuerdo con la ley y práctica nacional de acceso a la información. Por ejemplo, la exención de nombres de empresas que habían ganado licitaciones en Bulgaria basándose en la protección de datos personales parece ser una incorrecta aplicación de la ley de acceso a la información.

Las leyes no siempre son exactas para guiar a los funcionarios públicos en la entrega de información parcial. En Perú, por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública requiere que “Cuando un documento contenga información parcial mencionada en los artículos 15, 15A y 15B [sobre exenciones] de la actual ley que no está sujeta al acceso público, la entidad pública administrativa debe divulgar la información disponible en los documentos”¹⁹.

Las leyes de acceso a la información en Armenia, México, Perú y Sudáfrica también prevén la entrega de documentos parcialmente separados pero, a pesar de que existen prácticas emergentes, la técnica de tachar la información o de separar la información no se utilizó en ninguno de los países monitoreados en este estudio. En Bulgaria y Rumania, algunas respuestas a preguntas establecieron que no se podía divulgar parte de la información solicitada.

La entrega limitada de información parcial puede en parte deberse al intento deliberado de este estudio de evitar la formulación de solicitudes que pudieran generar exenciones, y es consistente con los bajos niveles de Denegaciones por Escrito en general: por diseño, las solicitudes en este monitoreo no invocaron exenciones. Sin embargo, también es posible que los funcionarios públicos no estén familiarizados con el proceso de separación de documentos, o incluso que no sepan que existe tal posibilidad. En entrevistas en algunos de los países monitoreados, incluyendo Armenia y Sudáfrica, los funcionarios indicaron una falta de conocimiento de las leyes de acceso a la información y una falta de confianza en su uso. Es posible que prácticas tales como la divulgación parcial del documento y el tachado de información no sean muy utilizadas aún²⁰. En países con nuevas leyes de acceso a la información, se necesita tiempo para desarrollar una cultura de divulgación, más que de retención, de la información, y para establecer mecanismos internos de aplicación de exenciones y decisión de qué partes de los documentos deben separarse. En Bulgaria, el monitoreo no reveló problemas de falta de conocimiento de las disposiciones legales pertinentes, como resultado de los esfuerzos generalizados por promoverla, y un indudable factor en la exitosa implementación de la ley.

Instancias de información parcialmente exenta

Rumania

En respuesta a las solicitudes del gasto anual para la modernización de armamentos entre 2000–2003, como porcentaje del gasto anual total, el Ministerio de Defensa suministró la información sobre el monto anual total gastado en la modernización de todo el equipamiento (no específicamente de armamentos). A pesar de que el Ministerio alegó que la información solicitada sobre los armamentos estaba eximida, no se dieron fundamentos específicos para esta clasificación. Ambos solicitantes recibieron la misma respuesta.

Se realizaron dos solicitudes a la Oficina del Prefecto de Bucarest, requiriendo una lista de los fallos del consejo local y municipal impugnados ante los tribunales por el Prefecto en 2003, los motivos de la impugnación, el estado de los procedimientos, y los fallos finales del tribunal, si estos se emitieron. Ambos solicitantes recibieron una lista de las decisiones junto con una declaración de que se eximía la otra información solicitada (no se citaron los fundamentos).

Se le pidió al Ministerio de Justicia rumano la lista completa de los inspectores generales y los inspectores jueces nacionales, el año en que fueron empleados por el Ministerio, y el empleo anterior. El Ministerio divulgó la lista de los nombres de los inspectores jueces a ambos solicitantes, pero declaró que la restante información solicitada representa datos personales (una exención según la ley).

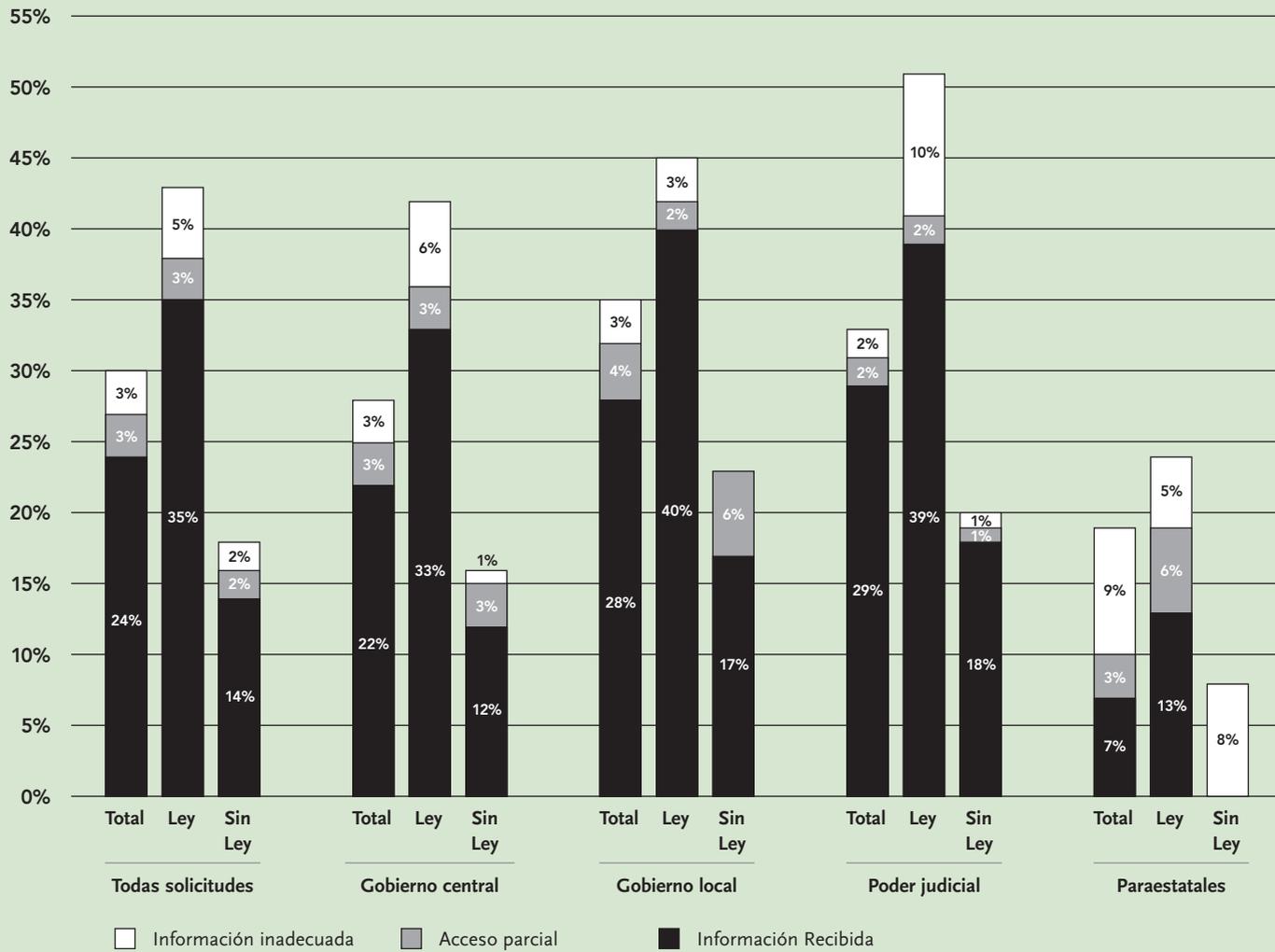
Bulgaria

Una solicitud ante el Consejo de Ministros requiriendo la lista de contratos de obras públicas asignadas sin un procedimiento de adquisición público en 2003, y las razones de esto²¹. Ambos solicitantes recibieron una lista de los contratos pero no las razones por las cuales se omitieron los procedimientos de adquisición pública.

Se le pidió a la Municipalidad de Lom información acerca de los procedimientos de adquisición pública, incluyendo una lista de todas las compañías/personas que ganaron licitaciones en 2003. Ambos solicitantes recibieron información acerca del procedimiento de adquisición pública, pero los nombres de los adjudicatarios fueron retenidos, citando como motivo la protección de datos personales.

Se le solicitó información al Ministerio de Defensa acerca del número de soldados muertos en 2003, y las causas de sus muertes. El solicitante empresario recibió los nombres de diez soldados que murieron en 2003, pero le dijeron que los resultados de las investigaciones en cuanto a las causas de muerte constituían información confidencial. Un solicitante de una ONG ambiental recibió un resultado Sin Respuesta a la misma pregunta.

Figura 23. Cumplimiento según tipo de institución y estado legal de las Leyes de Acceso a la Información



Impacto de las leyes de acceso a la información sobre las instituciones

El nivel de cumplimiento de cada tipo de institución muestra que el gobierno local y el Poder Judicial fueron los que tienen mejor desempeño a lo largo de todo el monitoreo (con un 28 por ciento y un 29 por ciento de Información Recibida), seguidos por el gobierno central (22 por ciento de Información Recibida), en tanto las entidades paraestatales quedaron significativamente atrás con sólo un 7 por ciento de Información Recibida.

El análisis por países con y sin leyes de acceso a la información muestra que las leyes de acceso a la información tienen un impacto positivo parejo. El impacto fue comparativamente limitado en el nivel de gobierno local donde, de todas maneras, el cumplimiento casi se duplicó, de 23 por ciento a 45 por ciento. A nivel de gobierno central, el impacto de las leyes de acceso a la información es aún más significativo, el cumplimiento creció del 16 por ciento al 41 por ciento.

Las obligaciones formales de las leyes de acceso a la información también estimulan una respuesta considerablemente mayor por parte del Poder Judicial, con un cumplimiento –tal como se lo define en este estudio– que aumentó del 20 por ciento al 51 por ciento, pero se debe señalar que el 10 por ciento de las respuestas del Poder Judicial en países con leyes de acceso a la información fueron Denegaciones por Escrito, el índice más alto de todas las instituciones.

Las entidades paraestatales también tuvieron altos niveles de Denegaciones por Escrito: 9 por ciento del 19 por ciento de las respuestas en cumplimiento de las entidades paraestatales fueron Denegaciones por Escrito. En países sin leyes de acceso a la información, no se recibió ningún tipo de información de parte de las entidades paraestatales, aunque un 8 por ciento de las solicitudes hechas a estas instituciones recibieron Denegaciones por Escrito.

Información Inadecuada

Parte de la información recibida como respuesta a las solicitudes fue sustancial e inexplicablemente incompleta, completamente irrelevante o de alguna otra forma inadecuada. En este estudio, se aplicó una “regla del 10%”: si una respuesta proporcionaba el 10 por ciento o menos de la información buscada, se la consideraba inadecuada. En el resto de los casos, se le dio el beneficio de la duda a las instituciones. En la práctica, la regla fue utilizada muy pocas veces: se entregó la información pedida o no se entregó nada.

Ejemplos de información inadecuada

- En Macedonia, como respuesta a la solicitud de una copia del plan para la reconstrucción del sistema de suministro de agua de la municipalidad de Veles, se le dijo a un solicitante que el plan estaba financiado por la UE pero no se le entregó ninguna copia.
- Un solicitante de Macedonia requirió una copia del procedimiento para hacer legalizar recibos originales con sello de apostilla. El solicitante recibió una copia de la Convención de la Haya de 1961²².
- En Ghana, una solicitud de detalles del número de fuerzas armadas ghanesas involucradas en misiones de paz en el mundo presentado ante el Ministerio de Defensa obtuvo como respuesta una serie de documentos sin ninguna información específica relacionada con la solicitud.
- Un solicitante keniano preguntó si se había realizado un análisis de impacto ambiental del proyecto minero de titanio en Kwale y pidió una copia del informe final, de ser así. La respuesta afirmó que se había realizado el análisis, pero no se entregó ningún informe.
- En España, la solicitud a la *Presidencia del Gobierno* para que hiciera pública la riqueza personal de los ministros obtuvo como respuesta la dirección del sitio web de la Ley Española sobre Conflictos de Interés de los Miembros del Gobierno de 1995, pero nada más.
- En Francia, un solicitante pidió información acerca de la privatización de la compañía eléctrica francesa (EDF) al Ministerio de Defensa y al hacer el seguimiento telefónico se le indicó que buscara los comunicados de prensa del Ministerio. Estos comunicados de prensa no fueron entregados como parte de la respuesta.

En algunos casos, como respuesta a las llamadas telefónicas de seguimiento, los funcionarios prometieron, aparentemente de buena fe, aportar información más tarde pero nunca lo hicieron. En otros casos, explicaron abiertamente el motivo por el cual no suministraban la información, a veces por falta de tiempo y recursos. En Macedonia, por ejemplo, a un solicitante de una ONG que pidió información a la Compañía Municipal de Recolección de Residuos de Veles acerca del presupuesto, incluyendo montos gastados en salarios de empleados y en medidas de higiene, le dijeron que no tenían tiempo

para preparar la respuesta. Asimismo, la Compañía de Agua de Veles le dijo a otro solicitante que no tenía personal disponible para responder preguntas acerca de sus deudores corporativos (empresas privadas o públicas que deben dinero por el suministro de agua). En un caso en Francia, el Consejo Municipal de Bouches du Rhône contestó por escrito a un pedido para disculparse por no brindar una respuesta. La información solicitada, sobre los fondos invertidos en instituciones educativas locales durante los 6 años anteriores, se hallaba diseminada en varios departamentos y hubiera llevado demasiado tiempo recolectarla. Se le sugirió al solicitante que realizara una investigación dentro del departamento de registros del Consejo, donde debía estar la información. La ley francesa de Libertad de Acceso a los Documentos Administrativos (1978) no dice nada con respecto a la obligación de los funcionarios en los casos en los que se necesita compilar información²³, pero muchas leyes de acceso a la información recientes implícitamente exigen a los funcionarios que compilen las fuentes de información dispersas y les permiten prórrogas de ser necesarias (Véase Sección acerca de los plazos)²⁴.

Información de Acceso Público e Internet

En algunos casos, los funcionarios no proporcionaron la información, aludiendo que ésta ya estaba de dominio público. Algunas leyes permiten que se rechacen solicitudes de información si la información ya está disponible públicamente. Entre los países estudiados, Armenia²⁵ y Francia²⁶ poseen dichas disposiciones en sus leyes, como también el último proyecto de ley de Macedonia²⁷. En el monitoreo mismo, dichos argumentos de rechazo fueron poco frecuentes. En Armenia, por ejemplo, en respuesta a una solicitud de información acerca de las declaraciones de riqueza personal de cada ministro, la oficina del primer ministro dijo simplemente que la información había sido publicada en los “medios de comunicación”. Según la ley armenia, una respuesta tal sería suficiente si se proveyeran los detalles de los medios específicos y la fecha²⁸.

Estas disposiciones son problemáticas, ya que el simple hecho de que la información se haya dado a conocer no significa que sea de fácil acceso. En la era de la información, se puede considerar que cualquier documento en Internet se encuentra en circulación o ha sido publicado, aun si es casi imposible localizarlo. En Argentina, 7 de 12 respuestas inadecuadas fueron derivaciones a sitios web donde la información deseada, de estar presente, lo estaba en forma incompleta, a pesar de haber hecho una búsqueda exhaustiva en el sitio. Por ejemplo, el Ministerio de Economía le dijo a un empresario que la información acerca del número total de personas contratadas por el PNUD

que trabajaban en cada ministerio podía ser encontrada en su página de inicio (www.mecon.gov.ar). La información no estaba allí²⁹. El Decreto argentino sobre el Acceso a la Información Pública (2003) exige que la información sea proporcionada “en la forma en que existe al momento de la solicitud, el [organismo público] no deberá procesarla ni clasificarla”³⁰. La disposición carece de claridad ya que no especifica si la palabra “forma” se refiere al contenido del documento o la forma en que se lo conserva y de ese modo deja abierta la posibilidad de que las referencias a sitios web sean aceptables bajo las actuales disposiciones argentinas sobre el acceso a la información. A diferencia de otras leyes³¹, las disposiciones argentinas sobre el acceso a la información no permiten que el solicitante especifique en qué forma se debe suministrar la información.

En Francia, donde es posible encontrar cantidades importantes de información en los sitios web gubernamentales, con frecuencia los solicitantes fueron derivados a un portal de Internet de una autoridad pública³². En algunos casos, la información pudo ser localizada con facilidad. Por ejemplo, un solicitante se dirigió al Departamento Regional de Medioambiente de Marsella para pedir información sobre medidas de prevención de inundaciones y en particular sobre el mecanismo para hacer cumplir el PPRN (plan de prevención de riesgos naturales). Recibió un pedido de clarificación diciendo que era necesaria una pregunta más precisa, pero se le sugirieron dos sitios web: www.prim.net y el del departamento, www.bouches-du-rhone.equipement.gouv.fr. Efectivamente, se encontró información suficiente en estos sitios. El Ministro de Finanzas francés respondió satisfactoriamente a la consulta acerca del nivel de asistencia francesa a Europa Oriental al enviar un documento electrónico titulado “El flujo financiero entre Francia y Europa en 2003” y otras referencias a sitios web que contenían la información.

En entrevistas de seguimiento en Francia, los funcionarios públicos en ocasiones opinaron que la publicación de información de rutina en el sitio web era suficiente para cumplir con sus obligaciones de prestar información. Esta actitud puede deberse a la falta de estructuras internas en Francia para el manejo de las solicitudes –los departamentos de documentación de muchas instituciones son responsables del manejo interno de la información pero no de su entrega al público. Por eso confían en los sitios web. Si bien la publicación de materiales en los sitios web gubernamentales claramente facilita la transparencia, es insuficiente en sí misma para garantizar el derecho de acceso a la información. Aun si la información está disponible en los sitios web gubernamentales, el solicitante puede no tener acceso a Internet. Por ejemplo, la mayoría de las personas de grupos excluidos en este estudio no tenían acceso a Internet y algunos eran analfabetos. En Argentina, por ejemplo, a la solicitante del grupo excluido se le dieron direcciones de sitios web como respuesta, sin preguntarle si podía utilizarlos.

Tabla 8: Penetración de Internet para países que participan del Monitoreo de 2004 del Justice Initiative

País	Penetración de Internet %
Francia	41.2
España	33.6
Chile	25.8
Bulgaria	20.5
Rumania	18.7
Argentina	14.9
México	11.8
Perú	10.2
Sudáfrica	7.3
Armenia	6.7
Macedonia	4.9
Kenia	1.2
Ghana	0.8
Nigeria	0.5

Fuente: InternetWorldStats.com que reúne datos publicados por Nielsen/NetRatings, International Telecommunications Union, centros locales de información de red, proveedores locales de servicio de Internet y "otras fuentes confiables".

Según la experiencia del Justice Initiative y sus contrapartes, a veces los mismos organismos gubernamentales tienen acceso limitado a Internet: algunas agencias monitoreadas en Armenia y en África no tenían computadoras para sus propios empleados, mucho menos para el público. En Perú, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga a los organismos de gobierno central y local a publicar determinados datos en sus sitios web. También las municipalidades tienen que hacerlo “a menos que los recursos tecnológicos y financieros no se lo permitan”³³. En este estudio, la municipalidad peruana de Chorrillos informó, en respuesta a una consulta acerca de su sitio web, que no tenían fondos para crear uno.

Recomendación:

- La transparencia proactiva y la publicación de materiales en las páginas web del gobierno facilitan el acceso a la información, pero no pueden en sí mismas garantizar el derecho de acceso a la información. Como mínimo, cuando los solicitantes tienen acceso a Internet, los funcionarios deben brindar URLs exactos, un servicio que implique poco esfuerzo y ningún gasto. Las páginas de inicio no son suficientes. Cuando los solicitantes no tienen acceso a Internet, el organismo gubernamental debe imprimir las páginas pertinentes y facilitárselas a los solicitantes (cobrando los costos de impresión estándares establecidos por la ley). Dichas obligaciones deben estar claramente establecidas en la ley y en los lineamientos pertinentes.

3.7 Denegaciones por Escrito: definiendo las exenciones

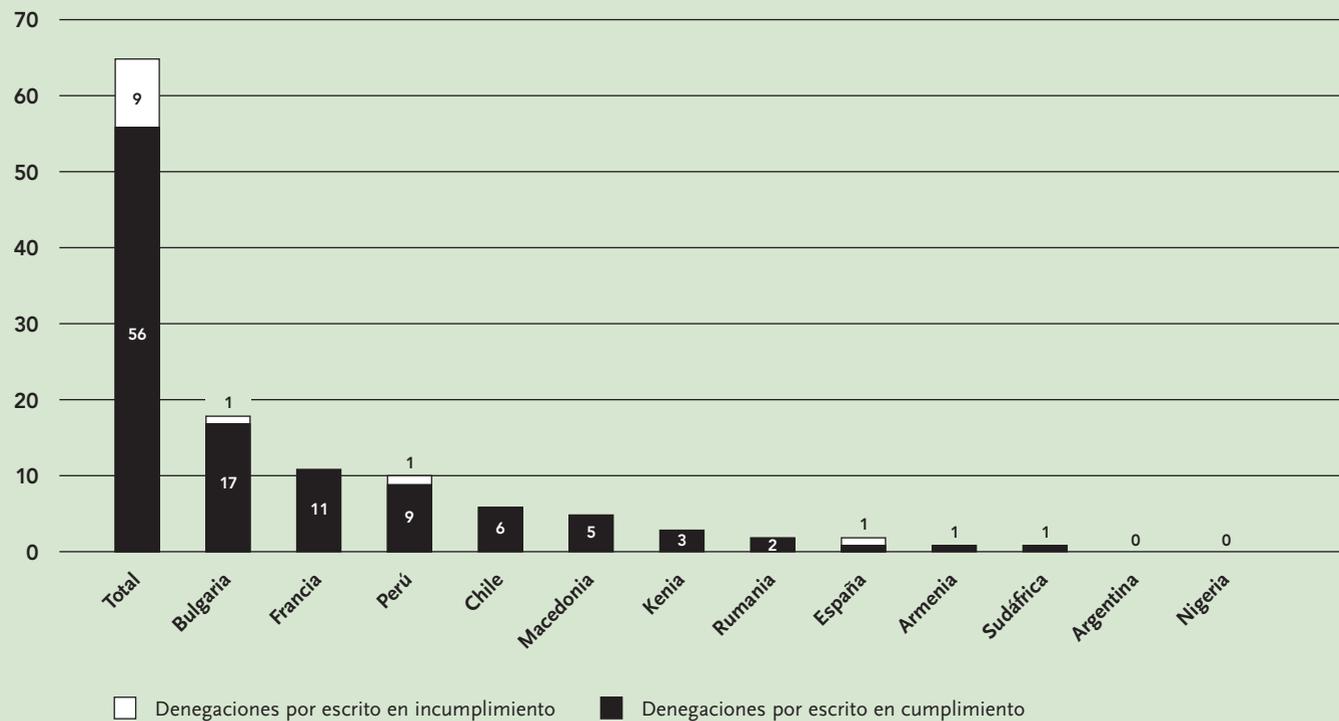
Las leyes de acceso a la información de la mayoría de los países incluidos en esta encuesta establecen que las denegaciones a brindar información deben ser por escrito y deben incluir las causas de la denegación basadas en las exenciones establecidas por la ley. El objetivo de este estudio no fue evaluar el uso de las exenciones. Las solicitudes registradas apuntaban a buscar sólo información que debe divulgarse de acuerdo con el régimen estándar de acceso a la información. Sin embargo, de conformidad con el principio del

beneficio de la duda aplicado en todo el proyecto, las denegaciones por escrito fueron consideradas intentos genuinos de aplicar la ley; para los funcionarios públicos que aplicaban una nueva ley de acceso a la información en países que venían de culturas de confidencialidad extrema, incluso un cumplimiento formal con la ley aplicando las exenciones que ésta establece demuestra un reconocimiento del derecho de los ciudadanos a buscar información. Además, pudo haber instancias en las que, a pesar de los esfuerzos para formular solicitudes que no invocaran exenciones, la información pedida bajo este estudio de monitoreo pudo, al menos en parte, estar legítimamente sujeta a exenciones de la ley. De ahí que todas las Denegaciones por Escrito fueran registradas como en cumplimiento, excepto donde la solicitud par resultó en Información Recibida: un claro indicio de que la denegación fue en incumplimiento.

Las Denegaciones por Escrito fueron proporcionadas como respuesta a un total de sólo 3 por ciento de las solicitudes totales, 5 por ciento en promedio en países con leyes de acceso a la información y 2 por ciento en aquellos países sin estas leyes. Parece haber una gran reticencia de parte de las autoridades a asentar por escrito una decisión de brindar información a los solicitantes, incluso en países donde la ley requiere que la información se divulgue o que las denegaciones se asienten por escrito. En algunos casos en este estudio, como parte optativa de la metodología³⁴, los solicitantes pidieron que las denegaciones orales estuvieran por escrito, pero no tuvieron éxito. Por ejemplo, en Macedonia, le dijeron oralmente a un solicitante de una ONG que entregó en mano una solicitud por escrito al servicio de Recolección de Residuos de Veles requiriendo información presupuestaria sobre sueldos, viajes y equipamiento para el período 2002-2004, que no había tiempo para preparar la información. Cuando el solicitante pidió una denegación por escrito, el funcionario afirmó que no estaba seguro y que tenía que consultar con el gerente general; no se recibió ningún documento escrito. En ocasiones, dichos pedidos de denegaciones por escrito derivaron en declaraciones que posiblemente disuadan al solicitante promedio, como cuando el solicitante del grupo excluido en Macedonia, un albanés étnico, pidió a Macedonian Television una copia escrita de una negativa a proveer detalles de sus deudas. Un funcionario le había informado verbalmente que era “secreto de la empresa” y se lo invitó a “venir a una reunión”.

El patrón de los resultados por país para las Denegaciones por Escrito no coincide obvia o directamente con los patrones de cumplimiento e incumplimiento con los principios de acceso a la información que se encuentran en otras partes del estudio. En Bulgaria, existe una correlación entre los bajos niveles de Sin Respuesta y los altos niveles de Denegaciones por Escrito. los funcionarios públicos en Bulgaria saben que la falta de respuesta no es una opción y si no están preparados para divulgar la información, se debe emitir una denegación por escrito.

Figura 24: Denegaciones por Escrito, números recibidos por país



Análisis basado en datos de 12 países, total de 140 solicitudes

Tabla 9: Plazos y contenido de las denegaciones para los países con leyes de acceso a la información incluidos en el Monitoreo

País	Plazo de la denegación	Forma de la denegación	Contenido de la denegación
Armenia	5 días calendario	Oral para solicitudes orales solamente. De lo contrario, por escrito.	Razones, procedimientos de apelaciones, tiempo que tardó en llegar a la decisión de denegación.
Bulgaria	14 días calendario	Por escrito.	Razones legales y de hecho para la denegación
Francia	Un mes.	Por escrito.	Razones para la denegación.
México	20 días hábiles	Por escrito.	Razones y procedimientos de apelaciones.
Perú	7 días hábiles	Por escrito.	Razones y período de tiempo para la restricción de la información.
Rumania	5 días (Ver Sección 4.3 sobre plazos en Rumania)	Por escrito, si la solicitud oral no puede ser satisfecha en forma inmediata, el solicitante debe ser informado para convertirla en una solicitud por escrito.	Razones para la denegación. refusal.
Sudáfrica	30 días calendario	Por escrito.	Razones para la denegación y procedimientos de apelación.
Argentina	10 días hábiles	Por escrito.	
Chile	48 horas	Por escrito.	Razones para la denegación.
España	Tres meses calendario, para información ambiental, y dos meses calendario, para información y registros administrativos.	Por escrito.	Razones para la denegación.

Los contrapartes de cuatro países que registran los niveles más altos de Denegaciones por Escrito –Bulgaria, Chile, Francia y Perú– advierten que los gobiernos en estos países tienen un enfoque formal de aplicación de la ley. De acuerdo con esto, en Chile y Francia, la mayoría de las denegaciones se fundamentaron en que el organismo no estaba alcanzado por la ley, y eso era generalmente correcto con respecto a las disposiciones legales internas existentes.

En Perú, 6 de las 10 Denegaciones por Escrito que brindaron fundamentos para rechazar la solicitud eran contrarias a la ley peruana y el resto aplicó las exenciones de privacidad de formas que parecen ser inconsistentes con las normas nacionales e internacionales (ver Tabla 9 a continuación para más detalles).

Los siete países monitoreados con leyes de acceso a la información contemplan denegaciones por escrito a solicitudes de información, y todos, menos Armenia, requieren que todas las denegaciones estén asentadas por escrito. Argentina y Chile también requieren denegaciones por escrito en el marco de sus disposiciones de acceso existentes. Los plazos para emitir denegaciones son generalmente los mismos que los que rigen para divulgar la información, con la excepción de Rumania donde las denegaciones deben realizarse más rápidamente (5 días para la denegación en comparación con 10 para proporcionar la información).

Exenciones de acceso: normas internacionales

Un número creciente de motivos estándares para impedir que la información se divulgue es incorporado a las leyes de acceso a la información. A continuación se presentan las exenciones comúnmente encontradas en las leyes de acceso a la información:

- Seguridad nacional
- Orden público
- La prevención e investigación de delitos y otras violaciones de la ley.
- Secretos comerciales o comercio justo.
- Derechos de debido proceso de las partes en procedimientos judiciales.
- La confidencialidad de las deliberaciones dentro o entre las autoridades públicas durante la preparación interna de un tema. Esta exención está limitada al tiempo previo a tomar la decisión.
- Vida privada

Este grupo de exenciones estándares ha sido incorporado en muchas leyes de libertad de información y también la Recomendación del Consejo de Europa de 2002 sobre el Acceso a Documentos Oficiales, cuyo Principio IV establece que las limitaciones al derecho de acceso deben (a) estar asentadas precisamente en ley, (b) ser necesarias en una sociedad democrática, y (c) proporcionales en aras de proteger intereses específicos. El Principio IV también establece que los documentos solamente deben rechazarse “si la divulgación de la información contenida en el documento oficial afectara o pudiera afectar algunos de los intereses [mencionados] ... salvo que exista un interés público superior para la divulgación”. También insta a los estados miembros a considerar el establecimiento de límites de tiempo luego de los cuales las limitaciones ya no se apliquen.

Estas exenciones protegen a los intereses legítimos (como los define la ley internacional, regional y comparativa) del posible daño que podría resultar de la divulgación de información. Por ejemplo, la solicitud de los códigos de encriptación utilizados en la comunicación entre los agentes de aplicación de la ley comprometidos con las operaciones anti-terroristas podría negarse en forma legítima por poner en peligro las operaciones de aplicación de la ley. Sin embargo, la solicitud del presupuesto anual para las operaciones anti-terroristas no puede causar perjuicios a las operaciones de aplicaciones de la ley en curso y debe divulgarse.

La mayor parte de las leyes de acceso a la información también aseguran la llamada “preeminencia del interés público” de las exenciones legítimas. El daño que la divulgación de la información podría causar a un interés protegido puede ser superado por un interés público en divulgar la información, por ejemplo, en el caso de que esclarezca un daño ambiental importante, violaciones a los derechos humanos, o corrupción. El interés público en dichos casos puede considerarse más importante que el posible daño a los intereses comerciales de una empresa privada debido a la divulgación de información en poder del gobierno en esos casos.

Las leyes de algunos países enumeran los intereses públicos protegidos como una garantía contra el uso exagerado de exenciones. La ley nacional de acceso a la información de México, por ejemplo, especifica que “la información puede no ser confidencial cuando la investigación de violaciones graves de los derechos fundamentales o crímenes de lesa humanidad están en juego”³⁵. La Ley de Libertad de la Información de Armenia (2003) también establece, en el Artículo 8(3) que la información no debe negarse si guarda relación con amenazas urgentes a la seguridad y salud públicas o los desastres naturales. Tampoco se puede negar la información si presenta la “verdadera situación” de la economía, el medioambiente, la salud, la educación, la agricultura, el comercio o la cultura. Este es un contrapeso fuerte a las exenciones en la misma ley (Artículo 8(1)), que

incluyen exenciones amplias para “secretos estatales, oficiales, bancarios o comerciales” así como también para proteger “los derechos de autor y derechos afines”. Sin embargo, existe una jurisprudencia relativamente pequeña en Armenia como para brindar asesoramiento para resolver estos conflictos. Ha habido solamente un fallo de la Cámara de Casación completamente basado en la ley de acceso a la información, donde los objetivos en conflicto eran el acceso a la información y la protección de la confidencialidad oficial; el resultado fue a favor del solicitante³⁶.

El uso de exenciones

La aplicación de exenciones exige evaluar si la divulgación de la información solicitada puede afectar una de las exenciones detalladas en la ley de acceso a la información, y en caso afirmativo, si existe sin embargo, un interés público superior en divulgar la información. Suele requerir tomar la información considerada “clasificada” o “confidencial” y evaluar si esta clasificación es correcta y si la información puede divulgarse bajo la ley de acceso a la información. Dicho proceso de revisión requiere que el oficial de información consulte con los abogados del departamento y el personal superior, que pueden no haber sido capacitados en la ley de acceso a la información, o cuyas tareas pueden darles otras prioridades antes que garantizar que se satisfaga el derecho del público a saber. Algunas veces, la carta para informar al solicitante que la información será negada debe ser firmada por el jefe del departamento, lo que implica molestar a una persona ocupada e importante para un pedido que proviene de un individuo desconocido. En México, se establece un proceso especial para negar la información y en Bulgaria, el jefe del departamento (que puede tener el mismo nivel que el Ministro) firma la carta. En Sudáfrica, donde la ley es muy detallada y compleja, los oficiales de información deben aplicar las disposiciones de las exenciones y realizar una prueba de interés público, y sabemos por entrevistas que gran cantidad de oficiales consideran que la sección de exenciones de la ley es compleja y esto se traduce en retrasos de respuestas.

Las denegaciones recibidas durante este estudio se dividen en dos categorías simples: las que estaban ampliamente en conformidad con las normas internacionales, y las que no. Aunque, para los objetivos de este estudio, el cumplimiento de Denegaciones por Escrito no fue registrado de acuerdo con el grupo al que pertenecían las denegaciones, es probable que en el mundo real, muchos, si no son todos los del último grupo, deban presentar una apelación.

Tabla 10: Fundamentos proporcionados en Denegaciones por Escrito según 78 Denegaciones por Escrito registradas (denegaciones a tiempo y tarde)

Denegaciones por Escrito (a tiempo y tarde)	Armenia	Bulgaria	Chile	España	Francia	Macedonia	México	Perú	Rumania	Sudáfrica	Kenia	TOTALS
Denegaciones potencialmente acordes con los principios del acceso a la información												
Se rechaza información y se cita la disposición de la ley							4			1		5
La información es “secreta” o “clasificada” (sin dar más detalles)	2	2							1			5
La información es sólo para uso interno o está en preparación*					4	1					1	6
Confidencialidad contra terceros		3									1	4
Privacidad (de los individuos)								4				4
Este organismo no está obligado por ley**		6	6	3	6				1			22
Se debe utilizar una ley diferente para solicitar este tipo de información†		2										2
<i>Sub-total</i>	2	13	6	3	10	1	4	4	2	1	2	48
Denegaciones que claramente no concuerdan con los principios del acceso a la información												
El solicitante no posee interés legal en la información	1	6		1								8
El solicitante debe justificar por qué solicita la información				1		4		1			3	9
Imposición de arancel ilegal como condición para revelar información								4				4
El solicitante debe concurrir en persona para revisar la información								1				1
Información ya pedida por otro solicitante		1										1
Sin dar explicaciones		1							1			2
Otros motivos ³⁷		2							3			5
<i>Sub-total</i>	1	10	0	2	0	4	0	6	4	0	3	30
Totales (Denegaciones por Escrito y Denegaciones por Escrito tarde)	3	23	6	5	10	5	4	10	6	1	5	78

* Muchas leyes de acceso a la información permiten exenciones para la información que es parte de procesos internos de deliberación previos a la toma de decisiones.

** Como se indica en la introducción, algunas de las solicitudes fueron efectuadas a organismos no alcanzados por leyes nacionales de acceso a la información.

+ Bajo algunos sistemas legales, la información en poder de organismos particulares puede estar amparada por otras leyes que no sean aquellas de acceso a la información, a pesar de que el Justice Initiative recomienda que toda la información contenida en todos los organismos públicos esté sujeta a un conjunto de disposiciones integrales de acceso a la información.

De 78 Denegaciones por Escrito analizadas, 48 tenían fundamentos que concordaban ampliamente con las leyes de libertad de la información.

En un total de 21 casos, se les informó a los solicitantes que la información era “clasificada”, “secretada”, que no se revelaba por cuestiones de privacidad o de confidencialidad contra terceros. Como se analiza más adelante, fue poco común que las denegaciones proporcionaran un razonamiento detallado para la aplicación de las exenciones y, a menudo, no hicieron más que afirmar que la información había sido retenida.

La mitad de las Denegaciones por Escrito (24 de 48) informó a los solicitantes que no se proporcionaba la información porque el organismo en sí mismo o la información específica solicitada no se encontraba alcanzada por las leyes de acceso a la información. Con frecuencia, estas respuestas eran detalladas, citaban disposiciones legales pertinentes, y por lo general constituían una interpretación correcta del derecho nacional. Estas respuestas se analizan en la siguiente sección en “Alcance Limitado de las Disposiciones Existentes”.

De las 78 denegaciones, 30 no estuvieron acordes con las normas internacionales de acceso a la información: incluso *prima facie*, no se las podía considerar aceptables. Entre los motivos para rechazar las solicitudes, los más frecuentes establecían que el solicitante no había demostrado interés legal en la información (ocho respuestas) o que la autoridad condicionaba la revelación de información a la justificación de los motivos por los cuales se la solicitaba (nueve respuestas, que fueron clasificadas como denegaciones por este monitoreo). Tal condicionamiento es una flagrante desatención al derecho de acceso a la información, cuya esencia es la igualdad de acceso: no hay necesidad de demostrar interés o motivo alguno para tener acceso.

Exenciones mal aplicadas

Incluso cuando se hizo referencia explícita a las exenciones basadas en la ley en las denegaciones, es posible que los funcionarios responsables no las hayan aplicado adecuadamente. Estas decisiones administrativas se pueden apelar en un régimen bien estructurado de leyes de acceso a la información, aunque este estudio no buscó dedicarse a las apelaciones. Incluso cuando una apelación determina que las exenciones fueron aplicadas correctamente, es posible que la aplicación de un examen de interés público dé lugar a la obligatoriedad de revelar la información.

Todas las denegaciones por escrito obtenidas en México citaban con precisión las disposiciones de la ley pertinentes. Por ejemplo, las dos solicitudes al Ministerio de Defensa de México del número de investigaciones formales/oficiales sobre denuncias

de violencia sexual cometida por personal de las Fuerzas Armadas contra sus colegas recibieron una respuesta por escrito que manifestaba que se reservaba la divulgación de información según el Artículo 14 Sección III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México (2002), que protege la confidencialidad de las investigaciones judiciales preliminares³⁸.

En Perú, las solicitudes al Ministerio de Justicia del curriculum vitae de los funcionarios superiores del Ministerio fueron negadas como “información privada” eximida. Una apelación administrativa o de tribunal podría revertir esta decisión.

Una solicitud al Ministerio de Justicia de Bulgaria de la lista de instituciones internacionales que respaldaba la reforma del sector judicial entre 1993 y 2003, y el monto que invirtió cada una, fue rechazada por no haber obtenido un consentimiento de terceras partes con respecto a la revelación de la información. El derecho búlgaro exige el consentimiento de terceras partes para la información que pueda “afectar [a] los intereses de terceros”³⁹, tales como datos comerciales sensibles. Tales exenciones no deben cubrir *toda* la información relacionada con terceras partes o que las menciona, lo que excluiría de manera efectiva grandes volúmenes de información del escrutinio público. Más bien, como se explicó con anterioridad, la información eximida debería ser aquella que causara un daño particular al interés protegido, y debería ser sometida a una evaluación del interés público y de la proporcionalidad.

Exenciones ilegales

En algunos casos, las exenciones aplicadas no fueron aquellas previstas por el derecho nacional o las normas internacionales. Por ejemplo:

- En Armenia, una solicitud al gobierno del distrito Yerevan Erebuni del informe de implementación presupuestaria 2003 fue rechazada por el secretario general porque el solicitante no era “miembro de la comunidad”.
- En Bulgaria, una solicitud a la Municipalidad de Vazrajane de una lista de propiedades municipales alquiladas, incluyendo los precios pero excluyendo los nombres de los individuos fue rechazada alegando que el solicitante “no tenía interés legal” en recibir la información.
- En Rumania, el solicitante empresario que pedía a la Municipalidad de Buftea información detallada del número de individuos que solicitó y recibió beneficios sociales fue rechazado porque la carta que solicitaba

la información no tenía el sello oficial de la empresa cuyo membrete aparecía en la parte superior de la hoja. El solicitante del grupo excluido (un hombre romaní) recibió una respuesta completa para la misma solicitud.

El Alcance Limitado de las Leyes Actuales

Instituciones

Un régimen funcional de leyes de acceso a la información debería garantizar acceso no sólo a la información de los organismos gubernamentales sino también a la de aquellos organismos privados o semi-privados que desempeñan funciones públicas, como por ejemplo suministro de agua, electricidad, o empresas telefónicas. La Recomendación sobre el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa establece en su Principio I, por ejemplo, que los regímenes de acceso a la información deben cubrir “a todas las personas naturales o jurídicas en la medida en que desempeñen funciones públicas o ejerzan autoridad administrativa”⁴⁰. En el presente estudio, las solicitudes de información en cada país fueron efectuadas a organismos paraestatales incluso en los casos en que esto no estaba explícitamente previsto por la ley.

De las 22 solicitudes rechazadas bajo el fundamento de que la institución en cuestión no se veía obligada por ley a proporcionar información, la respuesta era correcta en términos de la ley nacional pero no cumplía con las mencionadas normas internacionales. En este estudio, las leyes de Armenia, México, Perú y Sudáfrica abarcan a la mayoría de los organismos paraestatales; las leyes de Bulgaria y Rumania tienen un alcance más limitado pero abarcan algunos organismos cuasi-gubernamentales que reciben fondos públicos; y la ley de Francia y las disposiciones legales de Argentina, Chile y España se limitan a la administración central.

- En Bulgaria, la Empresa Nacional de Electricidad se negó a responder a seis solicitudes. Las denegaciones fueron realizadas por medio de cartas firmadas por el Director Ejecutivo, en las que se explicaba (correctamente) que la ley búlgara de acceso a la información no obligaba a la Empresa a responderlas.

- En Chile, las tres solicitudes por parte del empresario a la empresa chilena de agua Aguas Andinas SA. fueron todas rechazadas con la misma respuesta: “Ud. nos solicitó, basándose en la Ley Estatal de Probidad N° 19.653, que le proporcionáramos información. Como debe ser de su conocimiento, la ley afecta a Ministerios, Intendencias, Gobiernos Regionales, empresas y servicios públicos. El Estado Nacional sólo posee una pequeña participación en la empresa Aguas Andinas y, por lo tanto, la misma no está incluida dentro de la esfera de aplicación de la ley”. El solicitante del grupo excluido que realizó la misma pregunta fue derivado a un sitio web pero no pudo encontrar allí la información que solicitaba.
- En Francia, el Poder Judicial no está regulado por leyes de acceso a la información⁴¹. En Francia, también, siete de las ocho solicitudes por escrito efectuadas a la Cámara de Casación (tres en materia de jurisprudencia y una sobre la administración del tribunal) obtuvieron Denegaciones por Escrito. Todas las denegaciones manifestaron de manera uniforme que la Cámara sólo tenía permiso para proporcionar información a otras personas que se encontraran dentro del sistema judicial y que la información legal se encontraba en los sitios web www.legifrance.gouv.fr y www.courdecassation.fr⁴².

Clasificación de la Información

En los países que no poseen legislación plena de acceso a la información, algunas denegaciones registraron omisiones sobre el límite de información que podía ser solicitada:

- En Chile, a un solicitante que preguntó en la Municipalidad de Las Condes el número de computadoras que poseían se le respondió que la información requerida no se encontraba regulada por el derecho chileno. Esto es estrictamente correcto dado que las disposiciones existentes en Chile proporcionan acceso a “actas” administrativas, las cuales abarcan decisiones o resoluciones y tal vez informes, pero no información general. La estrecha construcción del derecho chileno sin duda establece límites inaceptables sobre el derecho a la información en poder de los organismos públicos⁴³.

- En España, la difícil solicitud realizada a la Consejería de Medio Ambiente de Madrid de la lista de empresas multadas por violaciones de las leyes medioambientales entre 2000–2003 fue rechazada ya que las leyes actuales prohíben la revelación de archivos sobre procedimientos judiciales en proceso o finalizados (juicios o audiencias).⁴⁴ Debido a que esta exención extremadamente amplia sobre la revelación de información abarca un volumen de información tan importante asociada con la administración de la justicia, constituye una clara contravención a las normas internacionales de derecho a la información.

En estos casos y en casos similares, los funcionarios responsables tenían un claro conocimiento de la ley y la aplicaron al pie de la letra. Si la ley cambiara de acuerdo con las normas internacionales, el volumen de información disponible al público en estos países podría aumentar de manera rápida y significativa.

Recomendaciones:

- Una parte normal de la capacitación en cualquier régimen de acceso a la información es garantizar que los funcionarios públicos comprendan el presunción de apertura, y que las exenciones sólo se pueden aplicar cuando la información afecta un interés protegido y cuando no prevalezca el interés público.
- Los funcionarios públicos deben ser conscientes de que las denegaciones sólo pueden ser por escrito (nunca orales) y deben hacer constar las exenciones pertinentes que justifican la denegación.
- Los oficiales de información, o su equivalente, deben tener la autoridad para decidir sobre la revelación de información. Sólo se debe negar la información luego de un proceso de revisión interna transparente que incluya la participación de funcionarios superiores que garanticen que las exenciones estuvieron bien aplicadas.
- La legislatura nacional, una comisión o comisionado de información, u otros funcionarios u organismos de monitoreo que posean la

función de supervisar la implementación de las leyes de acceso a la información deben, de manera oportuna, revisar la emisión, por parte de los organismos públicos y entes que desempeñan funciones públicas, de denegaciones por escrito de solicitudes de información para asegurarse de que las exenciones se están aplicando correctamente y de que las negativas a las solicitudes no se basan en aranceles inapropiados, exigencias de clarificación de solicitudes, interrogatorios de por qué se solicita la información, etc.

- La capacitación de acceso a la información en los organismos públicos debe incluir información sobre la revelación parcial o la “separación” de documentos para garantizar que la información que no es dañina y está en los documentos confidenciales pueda ingresar al dominio público.

Notas

1. Hubo muy pocos casos en los que encontramos pruebas de un “efecto de segunda ola” en este estudio de monitoreo y no existe una diferencia significativa en las estadísticas. Sin embargo, la Iniciativa de Derechos Humanos del Commonwealth, la ONG con sede en Accra que realizó el proyecto de monitoreo en Ghana, declara que la hostilidad hacia los solicitantes aumentó durante la segunda ola de solicitudes, porque los funcionarios advirtieron un aumento de éstas (que generalmente eran insignificantes). En las entrevistas de seguimiento, algunos funcionarios aparentemente declararon que habían advertido un aumento de solicitudes y habían intentado desalentar a los solicitantes. Agregaron que no habían tenido éxito y felicitaron a los solicitantes por su paciencia y madurez frente a la hostilidad.
2. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2003) en el Artículo 4.XI establece que la Oficina de Información Pública de cada entidad pública es la unidad administrativa que recibe solicitudes de información de los ciudadanos, y su responsabilidad es procesarlas de acuerdo con la misma ley.
3. La Ley 27.806 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 17: “Las personas que soliciten información deben solamente asumir los costos incurridos para reproducir la información requerida. El monto total debe estar expresado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad pública. Todos los costos adicionales deben ser considerados como una restricción sobre el derecho garantizado por esta ley y serán sujetos a las sanciones correspondientes”.
4. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2003) en el Artículo 40 proporciona al organismo público cinco días hábiles para responder al solicitante requiriendo que aclare o complete su solicitud. Además, si el solicitante no responde dentro de otros cinco días hábiles, se la tendrá

como no presentada. En ambos casos, en efecto, el tiempo para responder no comienza hasta que el organismo público haya aceptado una solicitud completa y clara. Esta disposición se cambió en enmiendas adoptadas por el Congreso del Distrito Federal en julio de 2005. Las reformas eliminan las disposiciones de aclaración y alientan al organismo a asistir al solicitante en el momento de presentar la solicitud. Las reformas también eliminan la obligación de identificarse para solicitar información y establecen la posibilidad de y los procedimientos para presentar solicitudes a través de Internet.

5. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú (2002), Artículo 11(a).
6. World Factbook (CIA), Perú, 2005.
7. Véase también Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa en Principio VIII sobre “Costos de acceso a documentos oficiales” que recomienda que (1) la consulta a documentos oficiales originales en las premisas debe, en principio, ser libre de costo, y (2) se puede cobrar una tarifa al solicitante por una copia del documento oficial, que debe ser razonable y no debe exceder los costos reales contraídos por la autoridad pública.
8. Ley sudafricana de Promoción del Acceso a la Información (2000), Artículo 19.
9. Proyecto de Ley de Libertad de Información de Nigeria a partir de agosto de 2005.
10. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano 2004, Nigeria (datos 2002).
11. Bulgaria, Ley de Acceso a la Información Pública (2000), Artículo 39.
12. Bulgaria, Ley de Acceso a la Información Pública (2000), Artículo 38.
13. El Tesoro francés se hizo cargo de las deudas y activos impagos del Credit Lyonnais Bank –antiguamente propiedad del Estado– en una serie de paquetes de rescate desde 1995 hasta 1999, cuando se privatizó el banco. Estos incluían deudas contraídas tras la adquisición ilegal que hizo el banco de la aseguradora de California Executive Life en 1991. Un acuerdo del año 2004 en un caso penal de California relacionado con la adquisición de Executive Life llevó el monto total de multas y otros pagos a 771,75 millones de dólares –el acuerdo penal más importante de la historia de los Estados Unidos en ese momento (Comunicado de prensa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos del 21 de enero de 2004), del cual 600 millones de dólares fueron pagados por la ciudadanía francesa; el costo total del rescate financiero del Credit Lyonnais para el contribuyente se estimó en 15 mil millones de dólares. Véase “A Tangled Web,” *The Economist*, 27 de noviembre, 2003 (www.economist.com) y “Credit Lyonnais Faces Huge Fine” *BBC News*, 18 de diciembre, 2003 (bbc.news.co.uk).
14. Los Poderes Judicial y Legislativo de México y otras entidades autónomas no supervisadas por el IFAI de México deben reportar a otros organismos equivalentes para dichas ramas del gobierno.
15. Ley 544 rumana sobre el Libre Acceso a la Información de Interés Público (2001), Artículo 8.
16. Sometemos a los funcionarios a la ley nacional cuando ésta establece una norma superior a las normas internacionales porque el estado de derecho requiere que los funcionarios cumplan con el derecho nacional. Los derechos humanos meramente establecen las normas mínimas que deben cumplir todos los funcionarios.
17. Artículo 38.4 (b) de la Ley 30/1992 del 26 de noviembre de 1992 sobre el marco legal para la administración pública y el proceso administrativo general.
18. La Iniciativa Legal de Europa Central y Oriental de la Asociación Americana de Colegios de Abogados (ABA/CEELI) participó en el proyecto.
19. Ley peruana de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) en su Artículo 16.
20. En México, según LIMAC, el socio del Justice Initiative, hay una práctica emergente de eximir información mediante la separación de documentos, pero esto no ocurrió en el presente estudio.

21. Según el derecho búlgaro, se puede evitar un procedimiento de adquisición pública en determinadas circunstancias limitadas, incluso cuando el contrato está relacionado con la seguridad nacional.
22. Un sello de apostilla es un modo de otorgar verificación oficial a un documento mediante el cual se permite el reconocimiento internacional de documentos legales nacionales entre países participantes de la Convención de la Haya de 1961. Los procedimientos y los costos exactos para obtener un sello varían de país en país.
23. La ley francesa exige que la información sea provista en una “copia fácil de entender y en el mismo medio que el utilizado por el servicio público o en papel, según preferencia del solicitante, siempre que esté al alcance técnico del servicio público y a cargo del solicitante, sin que ese gasto exceda el costo de reproducción, según lo decretado”. Ley sobre Libre Acceso a la Información Oficial (1978), Artículo 4.
24. Unos pocos países, especialmente el Reino Unido con su reciente Ley de Libertad de Información (2000, en vigencia desde el 1 de enero de 2005), le permiten a los organismos gubernamentales (de conformidad con el Artículo 12 de la Ley) cobrar a los solicitantes si la búsqueda de la información probablemente llevará tiempo y por lo tanto resultará costosa para la autoridad. En el Reino Unido, la tarifa para los gobiernos centrales es de £600, calculada a £25 (\$45, € 38) por hora; por lo tanto las solicitudes que requieran más de 24 horas de trabajo (aproximadamente 3 días enteros de trabajo en una misma solicitud) se pueden cobrar, siempre y cuando el solicitante esté de acuerdo con pagar. Estos costos pueden ser apropiados en países con sistemas de gestión de información eficientes, pero no en países donde la gestión de la información es deficiente y la responsabilidad de llevar a cabo la búsqueda de la información recae en la institución pública
25. La ley armenia de Libertad de Información (23 de septiembre de 2003) en su Artículo 9.7.
26. Ley francesa sobre Libre Acceso a los Documentos Administrativos (1978), (Ley 78-753) en su Artículo 2.
27. Proyecto de ley de septiembre de 2003, Artículo 24. Véase Comentarios del Justice Initiative sobre el proyecto de ley de Macedonia sobre Acceso a la Información, 20 de octubre de 2004 (p.6) y también los comentarios del 25 de mayo de 2005 disponibles en www.justiceinitiative.org.
28. La ley armenia de Libertad de Información (23 de septiembre de 2003) en su Artículo 9.7 exige que si la información ha sido previamente publicada, entonces “se debe suministrar información sobre el medio, lugar y momento de tal publicación”.
29. A veces ocurre lo opuesto: en el estudio piloto de 2003, una solicitud de información acerca de un acuerdo con Europol presentada por un periodista al Ministerio del Interior búlgaro recibió una denegación (tarde) porque el documento se estaba “negociando”, una exención según la ley búlgara. Sin embargo, el documento en cuestión estaba disponible en el sitio web de Europol.
30. La Regulación General (Decreto) de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, 3 de diciembre de 2003, en su Artículo 12, tercer párrafo.
31. Por ejemplo, la LFTAI de México (2002) en su Artículo 40 permite al solicitante optar por recibir la información verbalmente, mediante consulta directa, como simples copias, como copias certificadas o por otros medios (como por ejemplo, electrónicamente). Las leyes armenia, búlgara, francesa y peruana también prevén opciones en cuanto a la forma de acceso a la información, incluyendo la posibilidad de ver directamente la información o recibir copias.
32. En este monitoreo, registramos 16 casos de derivaciones a sitios web como parte de las respuestas de Información Recibida y de Información Inadecuada, pero en total el número de derivaciones fue más alto ya que en las llamadas de seguimiento era común que los funcionarios dijeran “¿Ha intentado con el sitio web?”. En algunos casos en los que no se logró una respuesta formal por parte de la autoridad y el resultado registrado fue Sin Respuesta, el socio de monitoreo del Justice Initiative pudo constatar que la información pertinente estaba en el sitio web de la autoridad.

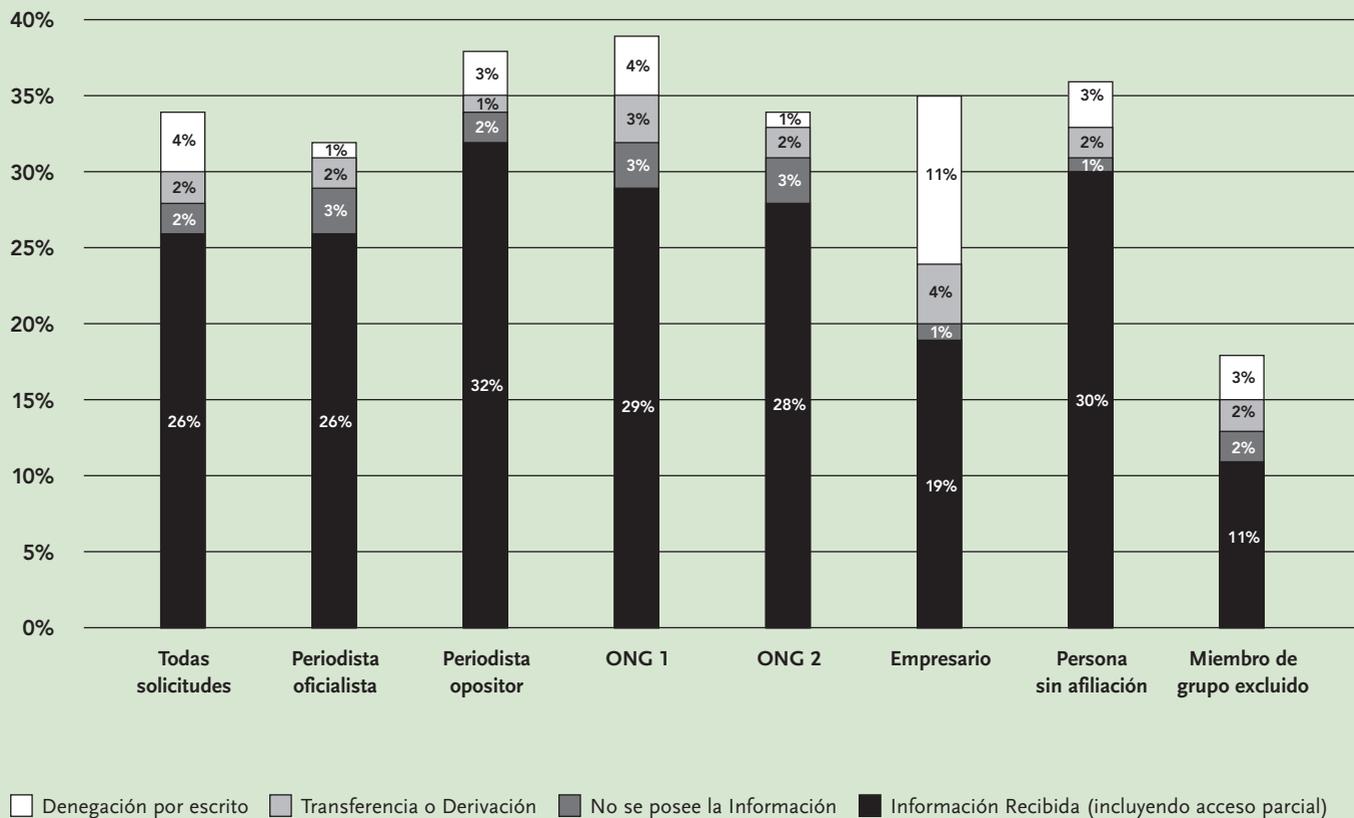
33. La ley peruana de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), Artículo 6, que también prevé que “las autoridades a cargo del diseño del presupuesto tendrán en cuenta los plazos anteriormente mencionados al asignar los recursos correspondientes”.
34. Solicitar denegaciones por escrito como respuesta a denegaciones orales no fue obligatorio para los solicitantes, ya que se sabía por el estudio Piloto de 2003 que en una serie de países el proceso de solicitud era suficientemente intimidatorio para algunos solicitantes y habría sido difícil garantizar que dichas solicitudes se realizaran de manera uniforme. Habiendo afirmado esto, en algunos países en el monitoreo de 2003 hubo una experiencia positiva donde la conversión de solicitudes orales a solicitudes por escrito por solicitantes alfabetos a pedido de funcionarios públicos resultó en la divulgación de la información.
35. Ley de Transparencia Federal y Acceso a la Información, Artículo 14.
36. Periodistas investigadores vs. el Alcalde de Yerevan: Caso Civil N° 3/290 (Cámara de Casación) fallo del 10 de febrero de 2005. Otro caso resuelto en primera instancia es el de la Asamblea de Ciudadanos de Helsinki –Oficina de Vanadzor vs. el Alcalde de Vanadzor: Caso Civil N° 2/609 (Tribunal de Primera Instancia de la Región Lori) fallo del 30 de abril de 2004 a favor del solicitante.
37. Los otros motivos proporcionados fueron fundamentos diversos para no revelar información que no demuestran un intento de buena fe de cumplir con el derecho de acceso a la información: “el acuerdo se ha firmado pero todavía no entró en vigencia”, “el organismo [cuyo nombre había cambiado recientemente] no existe bajo esta denominación” y “la solicitud no estaba sellada por la empresa cuyo membrete figura en el documento enviado”.
38. El objetivo de la exención de internacionalmente reconocida de proteger los procedimientos judiciales es asegurar que no se revele información que pueda poner en peligro una investigación antes de que se realicen las acusaciones, o el principio de igualdad de armas durante los procedimientos civiles y penales. A pesar de que se tendrá que decidir sobre la cuestión en instancia de apelación (en el caso de México, el Comisionado de Información o los Tribunales) es poco probable que proporcionar información sobre el número total de tales investigaciones provoque daño en cualquier caso particular.
39. Ley de Acceso Público a la Información de Bulgaria, Artículo 37(2).
40. Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Oficiales, Principio I.
41. El derecho francés excluye expresamente de la definición de “documentos administrativos” a los procedimientos de las asambleas parlamentarias, a las recomendaciones emitidas por el Conseil d’État (Consejo de Estado) y las jurisdicciones administrativas, los documentos de la Fiscalía Pública (Cour des comptes), y aquellos referidos a la investigación de denuncias derivadas al defensor del pueblo, y los documentos anteriores a la redacción de los informes de acreditación de la organización de la salud (Artículo 1).
42. La respuesta citaba el artículo R 131-14 del Código Judicial, una orden ministerial del 24 de mayo de 1972, y una orden estatutaria N° 2002-1064 del 7 de agosto de 2002.
43. Como se indicó en la página N, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que las disposiciones legales de Chile relacionadas con el acceso a la información poseían deficiencias.
44. Según la ley administrativa 38/1995, modificada por la ley 55/1999.

4. Hallazgos mediante el monitoreo de las variables: solicitantes, solicitudes, y plazos

4.1 Discriminación en el suministro de información: Variación según el solicitante

El derecho de acceso a la información como derecho humano se debe gozar sin discriminación de la persona que lo ejerza. El principio de no discriminación se encuentra consagrado en la mayoría de las constituciones modernas y exigido por el derecho internacional y regional¹. La prohibición de la discriminación se encuentra expresamente manifestada en una serie de leyes de acceso a la información, tales como la Ley sobre la Apertura de las Actividades del Gobierno en Finlandia, que exige que “todas las personas que soliciten acceso sean tratadas de manera igualitaria” (Artículo 17). La ley de acceso a la información pública de Bulgaria (APIA) (2000) deja en claro que “el hecho de asegurar iguales condiciones para el acceso a la información pública” es un principio fundamental de la ley (Artículo 6.2).

Figura 25: Cumplimiento por solicitante como porcentaje de las solicitudes presentadas (12 países)



Análisis basado en datos de 12 países

Otras leyes poseen disposiciones para garantizar que no existe discriminación por los motivos de la solicitud o el uso potencial de la información. Por ejemplo, la ley de acceso a la información de Perú establece en su Artículo 7 que:

Bajo ninguna circunstancia se necesita pedir explicaciones por la solicitud.

En el preámbulo de la ley de Sudáfrica se estipula el principio constitucional de igualdad y también en el Artículo 11(3) se aclara que ninguna razón, explícita o implícita, puede provocar discriminación por parte de los oficiales de información:

El derecho de acceso de un solicitante contemplado..., sujeto a esta Ley, no está afectado por—

(a) cualquier motivo que el solicitante alegue para pedir acceso; o

(b) lo que el oficial de información crea que son las razones por las que el solicitante pide acceso.

En todos los países encuestados en el estudio realizado en 2004, se eligieron especialmente siete solicitantes para representar a diferentes grupos de personas. El objetivo era evaluar si los organismos gubernamentales en estos países trataban a todos los solicitantes por igual.

En cada país, los solicitantes seleccionados incluyeron dos periodistas (uno ampliamente oficialista y el otro opositor), un empresario, dos representantes de ONGs, un miembro de un grupo excluido o vulnerable, y una persona “no afiliada”. Los solicitantes se identificaron ya sea mediante el papel de carta con membrete que utilizaban (en el caso de los periodistas, empresarios y representantes de ONGs) y presentándose en persona o por sus nombres en el caso de los representantes del grupo excluido. El estudio reveló discrepancias significativas y consistentes en el trato de los individuos según el grupo al cual pertenecían. De hecho, muchas veces las instituciones parecieron prestar más atención a la identidad del solicitante que al contenido de la información pedida.

Los periodistas y los representantes de ONGs recibieron más información que los empresarios o representantes del grupo excluido. Los periodistas, representantes de ONGs y las personas no afiliadas recibieron información en un 26 al 32 por ciento de las solicitudes presentadas, los empresarios recibieron información en un promedio del 19 por ciento y los miembros del grupo excluido en sólo el 11 por ciento de las solicitudes presentadas.

A los representantes del grupo excluido les fue considerablemente peor que a los otros solicitantes. Aunque las personas del grupo excluido tenían más probabilidades que otros de realizar solicitudes orales (y éstas a menudo se rechazaban en el momento en que se presentaban), el estudio reveló que también les fue peor una vez que las solicitudes habían sido presentadas exitosamente –sólo el 11 por ciento de las solicitudes *presentadas* tuvieron como resultado información (en comparación con un promedio del 26 por ciento para todas las solicitudes presentadas).

Los solicitantes empresarios recibieron una cantidad significativamente mayor de Denegaciones por Escrito: 11 por ciento de las solicitudes presentadas, una cifra casi tres veces más alta que su inmediata inferior, el 4 por ciento de las denegaciones recibidas por ONGs. Los empresarios también recibieron más resultados Sin Respuesta: un total de 61 por ciento de solicitudes presentadas, un número significativamente mayor que el promedio del estudio, de 51 por ciento para solicitudes presentadas.

Periodistas, miembros de ONGs y gente común: clientes regulares

En las entrevistas de seguimiento con los funcionarios, surgió que los periodistas y grupos de la sociedad civil son considerados solicitantes naturales de información del gobierno por parte de las instituciones públicas en muchos países. Los funcionarios públicos están acostumbrados a que ellos realicen solicitudes de información acerca del funcionamiento y la política del gobierno, y esto puede explicar su buen resultado. Los funcionarios públicos también están acostumbrados a las solicitudes de información de interés personal por parte de la gente común sin relaciones institucionales –generalmente no se piensa que estas personas son hostiles o poseen influencias. Esto puede explicar por qué las personas no afiliadas en este estudio obtuvieron resultados en cumplimiento relativamente a menudo.

Empresarios: sospechas y denegaciones cordiales

El índice de información recibida relativamente bajo de los solicitantes empresarios en todos los países fue un resultado sorprendente. Una forma de explicar esto puede ser que las solicitudes incluían una amplia gama de temas, por lo general sin relación con la

empresa en cuestión. Estas solicitudes parecen haber levantado sospechas. Por ejemplo, en respuesta a una solicitud de información acerca del número de decesos en las fuerzas armadas efectuada en los seis países europeos por un total de 12 solicitantes, los solicitantes empresarios tanto en Armenia como en Francia fueron contactados por el ministerio para hablar más sobre el tema. Sólo ellos, nadie más. En Francia, el otro solicitante que formuló la misma pregunta no recibió respuesta alguna y en Armenia el otro solicitante recibió la información que buscaba.

Esto es desalentador, ya que los solicitantes empresarios se benefician de la transparencia del gobierno. De hecho, en países con regímenes establecidos de leyes de acceso a la información, el sector empresarial es, con frecuencia, un gran demandante de información del gobierno, en particular en relación con las licitaciones públicas y contratos. A su vez, estas solicitudes contribuyen con un ámbito de transparencia que puede reducir la corrupción en el gobierno si se establece como exigencia la igualdad de oportunidades. Sin embargo, en el presente estudio, las preguntas relacionadas con la probidad del gobierno rara vez obtuvieron respuesta. Por ejemplo, los solicitantes empresarios junto con los solicitantes del grupo excluido en los seis países europeos pidieron declaraciones de activos de los ministros, pero Rumania fue el único país en el que se proporcionaron tales declaraciones (a ambos solicitantes).

Los criterios para la selección de empresarios incluían que fueran jefes o funcionarios superiores de una pequeña a mediana empresa, preferentemente una que pudiera hacer negocios con el gobierno. Por ejemplo, en España, el solicitante empresario era el dueño de una empresa proveedora de insumos y servicios de logística a industrias españolas (desde servicios de consultoría hasta de almacenamiento y transporte). La denegación por escrito volvió en respuesta a una solicitud a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Madrid preguntando cuántos permisos de urbanización habían sido aprobados por la Región Autónoma de Madrid desde 1994, cuántos habían sido denegados y los motivos de tal decisión. La denegación establecía que el solicitante no podía recibir información sin demostrar un interés. El otro participante que efectuó la misma solicitud fue derivado a otro organismo dentro de la misma institución, pero no recibió la información. En total, el solicitante empresario en España recibió información en respuesta a sólo el 5 por ciento de las solicitudes, en comparación con un promedio del 17 por ciento para todos los solicitantes, y del 40 por ciento para uno de los solicitantes de ONGs.

Solicitante del grupo excluido: rechazo del derecho a saber

Los miembros del grupo excluido recibieron, con mucho, el peor trato del estudio, tanto en general como en la gran mayoría de los países individualmente (Véase Tabla 11).

El total de respuestas en cumplimiento fue de sólo el 18 por ciento de las solicitudes presentadas por personas del grupo excluido, en comparación con un promedio del 35 por ciento para los otros solicitantes (sin contar el representante del grupo excluido). Como ya se indicó en este informe, no sólo varió la cantidad sino también la calidad del trato.

En parte, puede que el grupo excluido haya obtenido los peores resultados porque estos solicitantes, entre los cuales había personas analfabetas y con discapacidades en algunos países, efectuaron un mayor porcentaje de solicitudes orales que otros. En general, las solicitudes orales tenían menos probabilidades de ser aceptadas y más probabilidades de recibir denegaciones orales que las solicitudes por escrito (y menos probabilidades de obtener denegaciones por escrito). No obstante, una vez presentadas, las solicitudes orales en realidad tendieron más a obtener como resultado la revelación de información: el 28 por ciento de las solicitudes orales realizadas recibieron información, en contraposición con el 24 por ciento de las solicitudes efectuadas por escrito. Los miembros del grupo excluido, sin embargo, obtuvieron un índice de cumplimiento en solicitudes presentadas con éxito considerablemente más bajo, lo que indica que incluso si existía discriminación institucional durante el contacto, es decir, cuando el solicitante se encontraba en presencia física de un representante institucional, esta probablemente no fue la única oportunidad que los funcionarios tuvieron para evitar tratar de manera igualitaria a las poblaciones vulnerables.

Además de recibir menos información en respuesta a las solicitudes presentadas (11 por ciento en comparación con el promedio de 26 por ciento para todas las solicitudes presentadas) los solicitantes del grupo excluido recibieron los índices más altos de información inadecuada, en un 6 por ciento de las solicitudes presentadas para los miembros del grupo excluido, que fue el doble del promedio del estudio (3 por ciento para todas las solicitudes presentadas).

Los resultados del monitoreo muestran que a los funcionarios públicos frecuentemente les preocupa más *quién* pide la información que *qué* se está pidiendo.

La discriminación de cualquier tipo es inaceptable. La discriminación en la prestación de servicios gubernamentales y en el goce de los derechos humanos es un asunto serio en el que todos los gobiernos deberían tomar medidas urgentes para corregirlo y prevenirlo. La discriminación en el derecho de acceso a la información es especialmente grave, ya que la información es necesaria para la defensa de otros derechos; la posesión de información puede empoderar a los miembros de grupos excluidos para comenzar a tomar en mano propia la defensa de sus derechos.

Figura 26: Sudáfrica: Trato Diferente para Solicitantes Diferentes

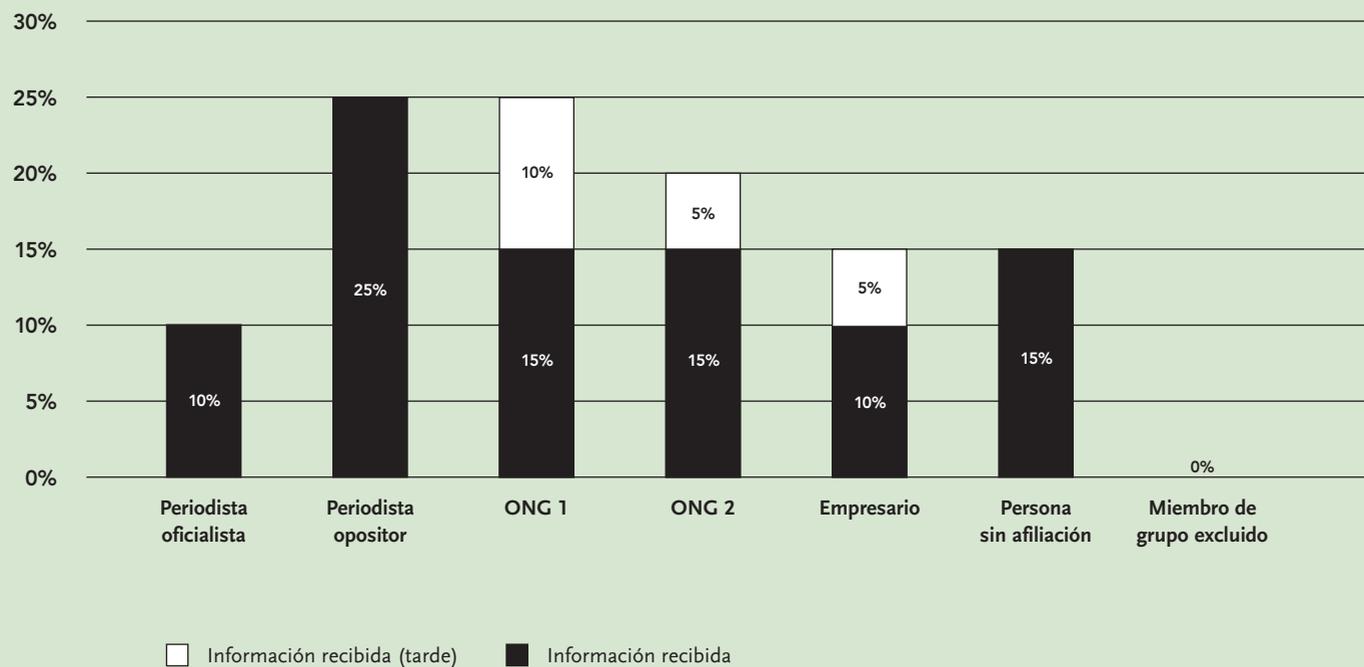


Tabla 11: Información Recibida por solicitante del grupo excluido comparada con otros solicitantes

País	Solicitante del grupo excluido	Información Recibida promedio por país	Información Recibida más alta por país / solicitante	Información Recibida por el solicitante del grupo excluido
Argentina	Una mujer joven de bajos ingresos de la provincia de Mendoza (las características en cuestión son clase, género y no ser de la capital).	17%	30% periodista opositor	0%
Armenia	Persona con discapacidad física (utiliza silla de ruedas).	51%	80% ONG 1	35% (el más bajo fue el empresario 30%)
Bulgaria	Mujer romaní (trabaja con ONG Romani Baht pero se presentó como persona no afiliada).	46% (más 2 % de información parcial)	70% (más 5 % de información parcial) periodista opositor	10% (más 5% de información parcial)
Chile	Un miembro de la comunidad indígena Mapuche que comprende la lengua Quechua, vive en Santiago y está involucrado con la comunidad Mapuche del lugar (se presentó como persona no afiliada).	17%	35% persona no afiliada	10% (el más bajo fue ONG1 con 0%)
Francia	Mujer árabe.	21%	30% (ambos periodistas)	5%
Ghana	Una mujer de 56 años, sin educación, de un lugar alejado de la ciudad de Accra.	7%	15% periodista oficialista	10% (el más bajo fue persona no afiliada 0%)
Kenia	Miembro de la Comunidad Nubia en Kibera, Nairobi. Los nubios son más de 100.000 y son víctimas de discriminación, exclusión y violaciones de los derechos humanos.	17%	35% ONG 1	5%

Tabla 11: (continua)

País	Solicitante del grupo excluido	Información Recibida promedio por país	Información Recibida más alta por país / solicitante	Elinformación Recibida por el solicitante del grupo excluido
Macedonia	Hombre de grupo étnico albano.	16%	30% (ONG 1 y periodista oficialista)	0%
México	Hombre indígena, 33 años, soltero nacido en Tlalchichilco Veracruz México.	25%	47% (persona no afiliada)	11%
Nigeria	Mujer analfabeta.	1%	5% (periodista opositor y ONG 1)	0%
Perú	Hombre negro de 43 años que trabaja como chofer.	23%	45% periodista oficialista	4%
Rumania	Hombre romaní, 25 años.	44% (más 4 % parcial)	70% (persona no afiliada)	30% (más 5% parcial)
Sudáfrica	Mujer mayor negra analfabeta.	13%	25% (periodista opositor)	0%
España	Hombre romaní que trabaja como trabajadora social con familias romaníes (se presentó como persona no afiliada).	17%	40% (ONG 2)	0%

Recomendaciones:

- Las legislaturas nacionales y locales deben adoptar leyes² que brinden a todas las personas acceso a la información en poder de organismos públicos y entidades que desempeñen funciones públicas.
- Los gobiernos nacionales deben aclarar a los funcionarios públicos y demás personal pertinente en los organismos públicos que la discriminación en el tratamiento de las solicitudes de información y en el suministro de información es inaceptable y tendrá consecuencias disciplinarias y posiblemente legales.
- Las organizaciones de la sociedad civil deben monitorear las prácticas de libertad de información, investigar las instancias sospechadas de discriminación, presentar demandas judiciales cuando se detecta discriminación, y procurar la imposición de sanciones según lo establecido en las leyes antidiscriminatorias.

4.2 De rutina, difícil y sensible: resultados según diversos tipos de solicitud

No es de extrañar que se respondiera a veces con menos predisposición y menos rápidamente a solicitudes complejas y multifacéticas que a simples solicitudes de rutina. También nos dice la experiencia que las instituciones gubernamentales a veces evitan las solicitudes sensibles desde el punto de vista político, como aquellas relacionadas con escándalos públicos en curso, aun si la información se encuentra claramente dentro del alcance de las leyes de información.

Para evaluar el efecto del contenido de las solicitudes de información en las respuestas del gobierno, las preguntas usadas en el estudio de monitoreo de 2004 se eligieron según 3 categorías diferentes aproximadas:

Solicitudes de rutina (30 preguntas por país, cada una presentada dos veces). Las solicitudes de rutina son aquellas cuyas respuestas deberían estar disponibles en forma simple y automática, relacionadas con el trabajo diario de la institución. Cuatro de las 30 solici-

tudes de rutina fueron definidas regionalmente, y 26 fueron formuladas por el equipo de cada país, algunas consultando con los solicitantes locales.

Solicitudes difíciles (25 preguntas por país, cada una presentada dos veces). Las solicitudes difíciles pueden requerir investigación o la compilación de documentos para ser respondidas adecuadamente. Cinco de las solicitudes difíciles fueron definidas regionalmente y 20 por el equipo de cada país.

Solicitudes sensibles (15 preguntas por país, cada una presentada dos veces). Las solicitudes sensibles pueden ser provocadoras desde el punto de vista político o cultural. No están relacionadas con asuntos legalmente exentos, aunque las respuestas a veces invoquen exenciones para evitar una respuesta. Cinco de las solicitudes sensibles se definieron regionalmente, y diez por el equipo de cada país.

Aunque esta clasificación es inevitablemente subjetiva, nos dio una estructura para formular las solicitudes y permitió una evaluación del impacto del contenido en el manejo de las solicitudes.

Se entregó más información en respuesta a solicitudes de rutina que a solicitudes difíciles y que a solicitudes sensibles: 29 por ciento de las solicitudes de rutina recibieron información, en comparación con 19 por ciento de solicitudes difíciles y 17 por ciento de solicitudes sensibles. Esto confirma un hallazgo del estudio piloto de 2003 (Véase Figura 28b a continuación) que también descubrió que había más probabilidad de obtener una respuesta en las solicitudes de rutina que en las solicitudes difíciles o sensibles.

Como se muestra en la Figura 28, en países con leyes de acceso a la información, hay más probabilidad de obtener una respuesta en las solicitudes de rutina, con un 43 por ciento de las solicitudes que resultaron en Información Recibida, Acceso Parcial o respuesta creíble de No se Posee la Información. Esto se compara con el 32 por ciento en el caso de las solicitudes difíciles y el 28 en el caso de las solicitudes sensibles.

Sólo se obtuvo información parcial en países con leyes de acceso a la información y sólo en respuesta a solicitudes difíciles o sensibles. Se recibió información parcial como respuesta al 1,6 por ciento de las solicitudes difíciles en países con leyes de acceso a la información y al 2,3 por ciento de las solicitudes sensibles.

Se recibió el mayor porcentaje de Denegación por Escrito como respuesta a las solicitudes difíciles, 5 por ciento en total para las solicitudes difíciles contrastando con un 2 por ciento para las solicitudes de rutina y 3 por ciento para las sensibles.

Figura 27: Resultados de todas las solicitudes según el tipo de solicitud, en total, y para países con y sin leyes de acceso a la información plenas en 2004

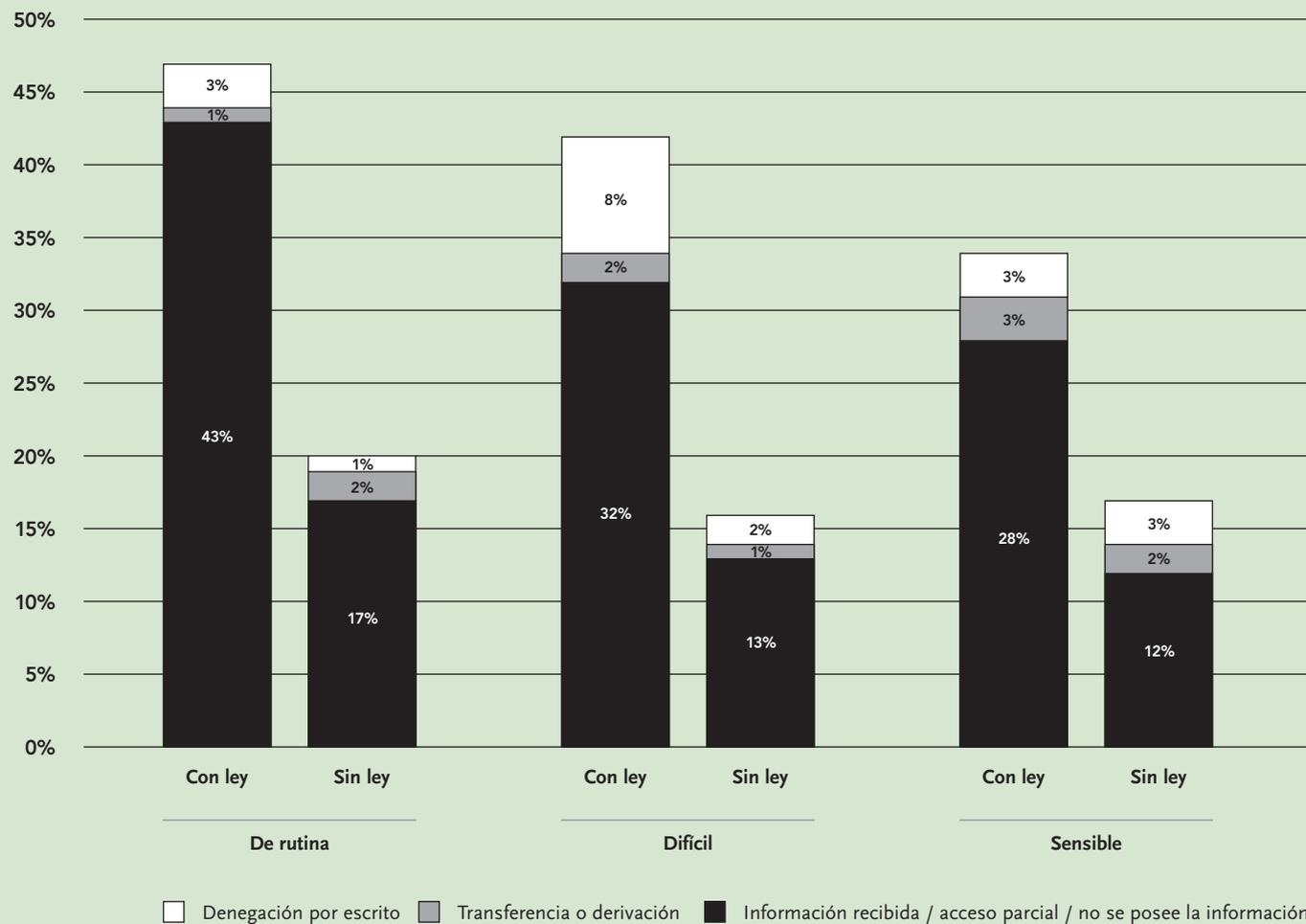
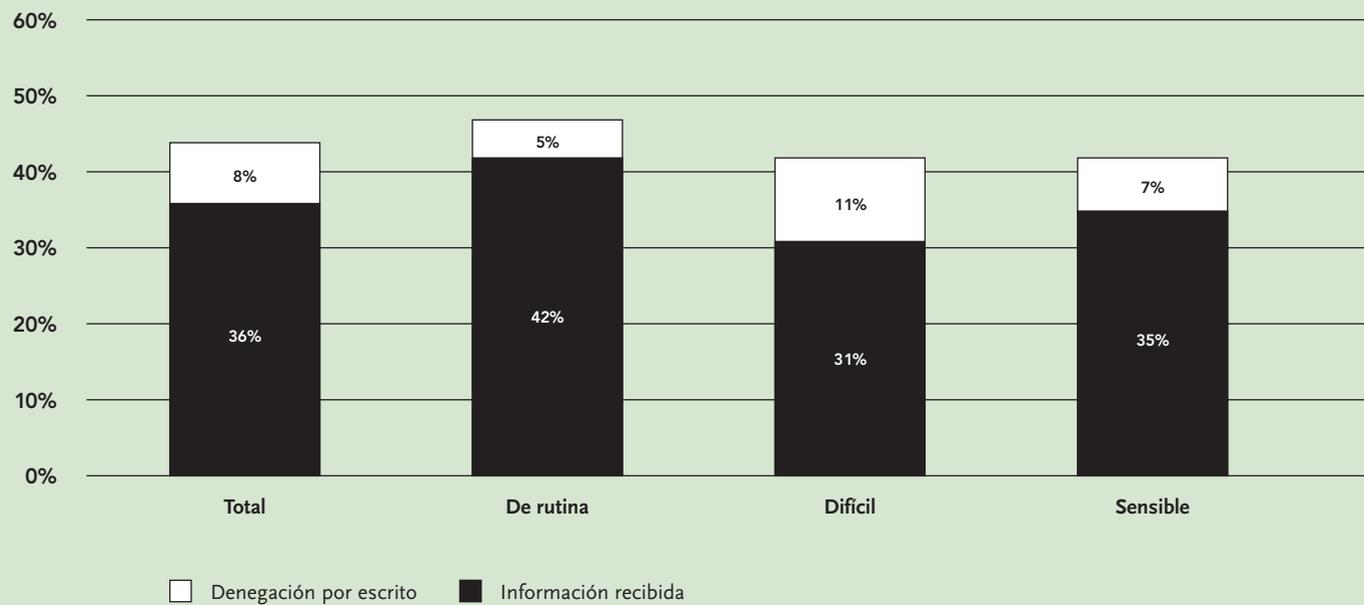


Figura 28: Resultado de todas las solicitudes según tipo de solicitud en el monitoreo de 2003



Análisis basado en todas las solicitudes presentadas en el Estudio Piloto de Monitoreo de 2003

En países con leyes de acceso a la información, 8 por ciento de las solicitudes difíciles recibieron Denegaciones por Escrito, comparado con el 3 por ciento tanto para las de rutina como las sensibles. Puede ser que la emisión de una denegación por escrito haya sido una forma de evitar responder a solicitudes complejas, aunque dentro de los motivos de denegación recibidos, esto nunca fue presentado como una razón.

Los resultados sorprenden en cuanto a que las solicitudes de rutina no suscitaron aún más información que las solicitudes difíciles o sensibles. El hecho de que la diferencia no sea mayor puede indicar que los funcionarios públicos pasan poco tiempo monitoreando el contenido de las solicitudes: las solicitudes son tratadas por igual (o igualmente mal) independientemente del tema. Aunque a los solicitantes en ocasiones se les dijo (tanto en forma oral como escrita) que la información era “confidencial” o se los interrogó acerca de por qué la solicitaban, los resultados no indicaron un filtro sistemático de la información basado en el contenido (de hecho, la respuesta pareció depender más de la identidad del solicitante, como sugerimos anteriormente). Este hallazgo puede indicar que a menudo los obstáculos para el acceso a la información no son causados por la confidencialidad sino más bien por fallas en los procedimientos internos y en el manejo de la información.

Es posible que las solicitudes difíciles requieran de más tiempo para ser procesadas y la ley en la mayoría de los países permite una prórroga, pero en este monitoreo tal prórroga se pidió en un caso (*Véase* Sección 4.3 a continuación sobre plazos y prórrogas). Además, en Bulgaria, se rechazó una solicitud difícil de información aludiendo que requeriría mucho trabajo compilar la información; sin embargo, el derecho búlgaro no permite dichas denegaciones y se debería haber pedido una prórroga.

Recomendaciones:

- Todas las solicitudes de información deben ser tratadas por igual y no debe haber discriminación entre solicitudes según su contenido, con la excepción de que si las solicitudes son particularmente complejas, y si la ley lo estipula, es posible aplicar una prórroga para recabar la información necesaria.
- La información de rutina, tal como las copias de informes regulares, la información acerca de las funciones principales del organismo público, los índices de los registros mantenidos y toda otra información que la ley exige sea revelada proactivamente, debe estar disponible

fácil e inmediatamente en los organismos públicos en respuesta a las solicitudes de información. Los organismos públicos deben monitorear las solicitudes para determinar los tipos de información solicitados regularmente por el público y garantizar su pronta disponibilidad.

- Los organismos gubernamentales deben considerar la publicación de las respuestas a las solicitudes en los sitios web de la institución para que los subsiguientes solicitantes tengan acceso a esa información. Esta buena práctica es obligatoria según algunas leyes, como la ley de México que establece la publicación de las respuestas a preguntas frecuentes en el sitio web de la institución³.

4.3 A tiempo o nunca: plazos e información tardía

Para cada país de este estudio se estableció un plazo dentro del cual las respuestas se clasificaron como “a tiempo”. Este fue el plazo establecido por las disposiciones pertinentes del derecho nacional o un plazo determinado por los equipos de monitoreo ante la falta de disposiciones claras a nivel local. En este último caso, se consideraron prácticas generales del derecho administrativo y los plazos propuestos en todos los proyectos de ley. Sólo las respuestas recibidas a tiempo fueron consideradas en cumplimiento para el propósito de este estudio.

Se definió un segundo período, durante el cual las respuestas serían clasificadas como “tardíos”. En general, este era un período de diez días hábiles (*Véase Cuadro 12*). El propósito de este “período tardío” fue el de asegurar que el estudio de monitoreo captara información acerca de respuestas tardías. Esta sección examina esos resultados y busca identificar buenas prácticas y problemas relacionados con los plazos. Para las restantes secciones de este informe, las respuestas tardías fueron consideradas Sin Respuesta, estrictamente en conformidad con el estado legal de dichas respuestas tardías en países con leyes de acceso a la información.

La base de datos del monitoreo también registró los casos en los que el derecho nacional les permite a las autoridades públicas la prórroga del plazo inicial para responder y las veces que hicieron uso de esta opción. El estándar aplicado fue que en caso de

solicitarse una prórroga y, en consecuencia, recibirse la respuesta en el plazo establecido por la ley, o en un plazo razonable ante la ausencia de una ley, esto sería registrado como resultado en cumplimiento.

A tiempo o nunca

La experiencia común de este estudio fue que las respuestas fueron recibidas a tiempo o nunca. En total, 43 por ciento de las solicitudes recibieron algún tipo de respuesta dentro de los plazos establecidos por ley o los aplicados en este estudio. Otro 50 por ciento no recibió respuesta, ya sea porque los solicitantes no pudieron presentar las solicitudes (10 por ciento) o porque la institución permaneció muda (40 por ciento). El 7 por ciento restante fueron respuestas que se recibieron durante el “período tardío” establecido en cada país. De todas las solicitudes presentadas, el 5 por ciento obtuvo la información en forma tardía.

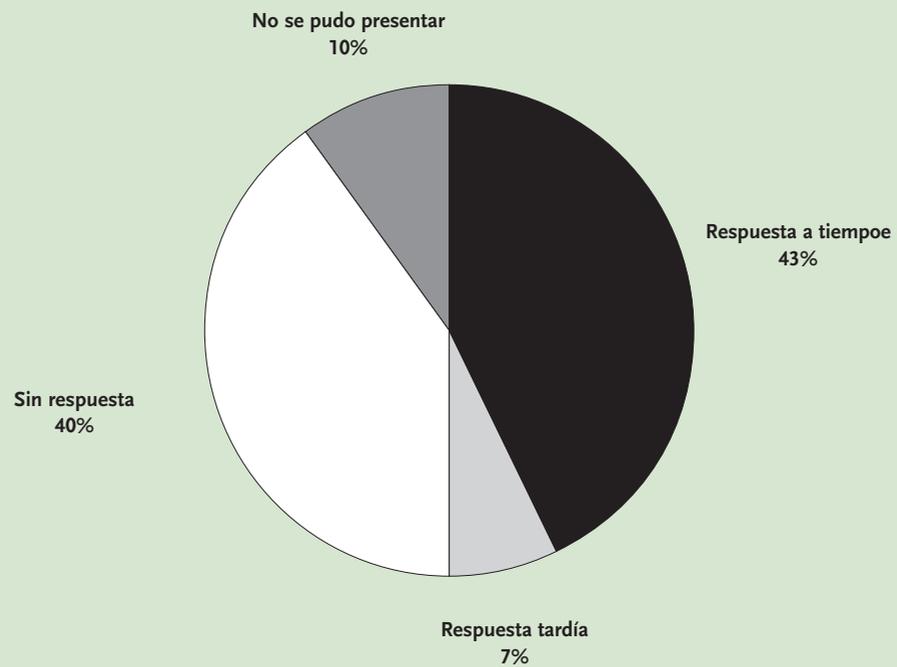
De las pocas respuestas que se recibieron después del período tardío definido por este informe para cada país, algunas llegaron increíblemente tarde. En Argentina, por ejemplo, la respuesta más tardía de todas, recibida mucho después de haber cerrado la base de datos para el monitoreo, llegó el 10 de diciembre de 2004, aproximadamente seis meses después de haber presentado la solicitud de la categoría “difícil”, y fue una respuesta inadecuada. La oficina de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires suministró una lista de los hoteles contratados por las autoridades de la Ciudad para proveer alojamiento a personas indigentes y sin techo, pero no indicó el número promedio de personas por habitación en cada hotel, que también había sido solicitado⁴.

Normas internacionales de los plazos

Al determinar los plazos para la respuesta a las solicitudes, los legisladores deben equilibrar el derecho del público a recibir información lo más rápidamente posible con las exigencias cotidianas de los organismos públicos. La Recomendación sobre Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa sugiere que: “Una solicitud de acceso a un documento oficial debe ser tratada de inmediato. Se debe llegar a una decisión, comunicarla y ejecutarla dentro del plazo que se hubiera especificado con anterioridad”⁵.

Globalmente, los plazos varían de plazos de respuesta inmediatos o casi-inmediatos (la Ley de libertad de Prensa de Suecia exige que el documento solicitado

Figura 29: Respuestas según sean a tiempo, tardías o Sin Respuesta



* datos medidos para comparar

Análisis basado en todas las solicitudes (14 países)

“sea presentado inmediatamente, o lo más rápidamente posible”⁶) a plazos de 30 días (Canadá, India, Irlanda y Sudáfrica). El plazo promedio global actual es inferior a los 15 días hábiles⁷.

Muchas leyes nuevas establecen un plazo máximo mientras que fomentan el acceso inmediato. La ley de México, por ejemplo, establece que se debe enviar una respuesta al solicitante notificándolo de la decisión de otorgar acceso “en el período más breve posible, que de ninguna manera podrá ser superior a veinte días hábiles”⁸. Este llamado a acelerar las respuestas tiene un impacto en la práctica: el Instituto Federal Mexicano de Acceso a la Información informa que de 37.732 solicitudes presentadas a organismos ejecutivos en 2004, el tiempo promedio de respuesta fue de 10,8 días hábiles, aproximadamente la mitad del período requerido, y que el promedio para todas las solicitudes fue de 11,4 días hábiles⁹.

En este estudio, el rango en los países que tienen disposiciones legales fue de 5 a 30 días calendario, como lo muestra la Tabla 12. El Justice Initiative y sus contrapartes de monitoreo asignaron otros plazos a cada país, teniendo en cuenta cualquier disposición administrativa relevante relacionada con otras respuestas a los ciudadanos, y también considerando los plazos propuestos en proyectos de ley sobre la libertad de información. Los países con mejor rendimiento en este estudio, Bulgaria, Rumania, Armenia y Perú, hubieran tenido un rendimiento significativamente mejor si la entrega de la información hubiera sido más rápida. Esto también es cierto en el caso de países con un menor rendimiento, en especial Chile y España.

Dejando de lado los plazos, el 61 por ciento de todas las solicitudes en Rumania obtuvieron la información. Sin embargo, sólo el 49 por ciento se recibió a tiempo (incluyendo un 4 por ciento de información parcial) y el 12 por ciento se recibió tarde, por lo tanto se consideró en incumplimiento.

En España, el 7 por ciento de las respuestas llegaron demasiado tarde como para ser consideradas en cumplimiento. Incluyendo las respuestas tardías, un total del 24 por ciento de las solicitudes obtuvo la información.

En Chile, 15 por ciento de todas las solicitudes fue recibido fuera del plazo. Contando las respuestas tardías, un total de 28 por ciento de las solicitudes obtuvo la información deseada. La falta de claridad en las disposiciones legales existentes en Chile tuvo un impacto negativo en los resultados, como también lo tuvo la ausencia de procedimientos administrativos para el manejo de las solicitudes. Si los procedimientos administrativos hubieran cumplido con los requisitos legales de respuesta, el resultado de Chile hubiera estado entre los países con mejor rendimiento.

Tabla 12: Plazos para respuestas y prórrogas, más el “Período Tardío” usado en el estudio de monitoreo

País	Plazo de respuesta	Prórroga (sólo aplicado de ser solicitado por la institución)	Período Tardío en el estudio de monitoreo del Justice Initiative
Argentina	Dentro de los 10 días hábiles (tanto Decreto Nacional como Ley de la Ciudad de Buenos Aires).	10 días hábiles adicionales si la información es difícil de recabar, el solicitante debe ser notificado de la prórroga (tanto Decreto Nacional como Ley de la Ciudad de Buenos Aires).	10 días hábiles adicionales.
Armenia	Dentro de los 5 días calendario.	30 días calendario adicionales si se necesita más trabajo; el solicitante debe ser notificado de la prórroga dentro de los 5 días calendario.	10 días hábiles adicionales.
Bulgaria	En el menor tiempo posible, pero en no más de 14 días calendario, se debe notificar al solicitante la decisión de permitir el acceso.	10 días calendario adicionales si la información es de gran volumen y se necesita tiempo adicional para prepararla; se debe notificar al solicitante de la prórroga dentro de los 14 días.	10 días calendario adicionales.
Chile	10 días hábiles (las disposiciones legales existentes prevén 48 horas, 10 días hábiles o 20 días hábiles según la acción necesaria para responder a la solicitud).	La prórroga puede ser la mitad del plazo original (entonces 24 horas, 5 días hábiles o 10 días hábiles).	10 días hábiles adicionales.
Francia	Un mes (después de este plazo se lo considera falta de respuesta).	No especificado.	15 días hábiles adicionales.
Ghana	Dentro de los 20 días hábiles asignados por el equipo de monitoreo (y 2 días permitidos para la entrega).	—	10 días hábiles adicionales.
Kenia	20 días hábiles asignados.	—	10 días hábiles adicionales.
Macedonia	20 días hábiles asignados.	—	10 días hábiles adicionales.

Tabla 12: Plazos para respuestas y prórrogas, más el “Período Tardío” usado en el estudio de monitoreo (continued)

País	Plazo de respuesta	Prórroga (sólo aplicado de ser solicitado por la institución)	Período Tardío en el estudio de monitoreo del Justice Initiative
México	Ley Nacional: “en el menor tiempo posible, que no puede ser de ninguna manera superior a 20 días hábiles”, el organismo debe notificar al solicitante la decisión de permitir el acceso, que debe hacerse dentro de otros 10 días hábiles (Artículo 44).	20 días hábiles adicionales para solicitudes complejas.	10 días hábiles adicionales (después de los 20 días iniciales).
	Ley de la Ciudad de México: se debe notificar al solicitante dentro de los 10 días hábiles y se debe proveer información dentro de los 10 días del pago de los costos por parte del solicitante (Artículos 44 y 45).	No dispuesto por la ley.	10 días hábiles adicionales (después de los 10 días iniciales para notificar al solicitante).
Nigeria	15 días.	—	15 días hábiles adicionales.
Perú	Dentro de los 7 días hábiles (Artículo 11(b)).	Dentro de los 5 días hábiles adicionales “para casos excepcionales en los que la información pedida es inusualmente difícil de recabar”, el solicitante debe ser notificado dentro de los 7 días hábiles iniciales (Artículo 11(b)).	10 días hábiles adicionales.
Rumania	Dentro de los 10 días hábiles (la ley no especifica hábiles o calendarios, para este estudio utilizamos hábiles. Ver Sección 4.3).	Máximo de 30 días hábiles (desde la fecha de registro de la solicitud, por lo tanto 20 días hábiles adicionales); el solicitante debe ser notificado dentro de los 10 días.	10 días hábiles adicionales.
Sudáfrica	Dentro de los 30 días calendario se debe notificar al solicitante la decisión de otorgar acceso.	30 días calendario adicionales para solicitudes complejas / voluminosas; se debe notificar al solicitante sobre la prórroga dentro de los primeros 30 días.	30 días adicionales.
España	15 días calendario. (el derecho administrativo prevé hasta 3 meses para la información administrativa y 2 meses para la información ambiental)	No especificado.	15 días calendario adicionales.

Tabla 13: Respuestas tardías como porcentaje de todas las solicitudes (14 países)*

País	Información recibida	Acceso parcial	No posee información	Información inadecuada	Derivación	Denegación por escrito	Total
Rumania	12%			1%	3%	4%	20%
Chile	11%		1%	2%	1%		15%
Armenia	13%					1%	14%
Bulgaria	5%	1%		1%		4%	11%
Argentina	7%			3%	1%		11%
España	6%					1%	7%
Perú	5%			1%			6%
Sudáfrica	3%			1%			4%
Ghana**	2%					2%	4%
México**	3%						3%
Francia	1%			1%			2%
Kenia						1%	1%
Macedonia	1%						1%
Nigeria							0%

Nota: * Esta tabla incluye todas las respuestas tardías, independientemente de si fueron en cumplimiento o no. Sin embargo, después de ser evaluadas, todas las respuestas tardías fueron clasificadas como Sin Respuesta (y por lo tanto en incumplimiento) en los resultados presentados en otros puntos de este informe. Si las instituciones hubieran respetado los plazos requeridos, muchas de estas solicitudes hubieran estado en cumplimiento con la ley pertinente de acceso a la información. Otras, como el resultado Respuesta Inadecuada, continuarían estando en incumplimiento.

** datos ajustados para Ghana y México.

Problemas de plazos específicos de cada país

Armenia: los plazos cortos pueden funcionar

Al ser tan breves los plazos en Armenia – 5 días calendario – se permitieron otros dos días para el servicio postal (que es razonablemente confiable pero lento). Se asignaron otras dos semanas para contar respuestas tardías.

En Armenia, 14 por ciento de las solicitudes obtuvieron respuestas tardías, de las cuales el 13 por ciento (18 respuestas) suministraron información y un 1 por ciento (2 solicitudes) fueron Denegaciones por Escrito. La ley establece hasta 30 días calendario adicionales para responder a solicitudes complejas, pero en ningún caso un organismo público hizo uso de esta opción.

Durante la etapa de la entrevista, casi todos los funcionarios se quejaron de que los plazos eran irracionales y poco realistas. Señalaron que el registro y procesamiento de las solicitudes lleva tiempo y que necesitan recabar información dentro de las instituciones. Se quejaron también de que la ley no tiene en cuenta el servicio postal.

Es cierto que el servicio postal puede ser un problema y tales problemas fueron registrados. Por ejemplo, una respuesta del Ministerio de Finanzas a la persona no afiliada con fecha 11 de mayo fue recibida el 17 de mayo. Sin embargo, se descubrió que no siempre se puede confiar en que las instituciones fecharán las solicitudes y las respuestas correctamente: la periodista oficialista presentó una solicitud a la administración del distrito de Malatsia-Sebastia el 23 de abril por correo certificado. No se recibió respuesta y en su debido momento la solicitud fue registrada como Sin Respuesta. Dos meses más tarde, y por coincidencia, la periodista entrevistó al Gobernador del distrito y durante la entrevista le preguntó por qué no había respondido a ninguna de sus solicitudes. El gobernador dijo que esto era imposible. Sólo dos días después de la entrevista, la periodista recibió respuestas a sus dos solicitudes en forma escrita. Pero a pesar de que las respuestas llegaron el 22 de agosto y el sello postal en el sobre indicaba 20 de agosto, la respuesta oficial tenía fecha 19 de mayo.

Sin embargo, el servicio postal no fue la única causa, ya que algunas respuestas tardías a solicitudes hechas por fax o correo electrónico también llegaron por los mismos medios. Por ejemplo, el periodista opositor presentó una solicitud a la Administración del Distrito de Yerevan Ajapnyak por fax y la respuesta fue recibida por fax, pero con un retraso de nueve días (después de pasados los cinco días iniciales). En otro caso, el Ministerio de Defensa respondió a una solicitud presentada por el periodista oficialista

pero con siete días de demora (12 días después de la solicitud inicial). El servicio postal no tuvo impacto en ninguno de los dos casos.

Una segunda causa de respuestas tardías son los problemas con los sistemas internos de la institución. A veces la persona responsable del acceso a la información reunía la información y preparaba las respuestas a tiempo, pero después tenía que esperar que los funcionarios responsables de notificar las firmas en las cartas oficiales que acompañan las respuestas en Armenia completaran su parte del trabajo. Se descubrió que algunas instituciones eran más lentas que otras para responder. El gobierno central (a excepción del Ministerio de Defensa) llegó a tiempo, mientras que la mayoría de las respuestas tardías fueron dadas por los tribunales (siete respuestas tardías), luego por el Ministerio de Defensa y organismos autónomos de Yerevan con cinco respuestas tardías cada uno. Se recibieron tres respuestas tardías de otros organismos públicos (televisión y electricidad).

El Centro de Libertad de Información en Yerevan, que llevó a cabo este estudio de monitoreo junto con el Justice Initiative, no cree que los plazos sean un problema fundamental. La experiencia muy positiva de este estudio –un total de 51 por ciento de las solicitudes presentadas fueron respondidas dentro del plazo de cinco días establecido por ley – muestra que con buena voluntad, esfuerzo y una organización eficiente dentro de las instituciones, las solicitudes pueden ser respondidas a tiempo y en conformidad con las disposiciones de la ley vigente.

Rumania –Plazos conflictivos para respuestas y denegaciones

Le ley Rumana No.544/2001 presenta algunos problemas con los plazos para contestar a solicitudes. La primera es una mención de “días” sin precisar si deberán ser días hábiles o calendarios. Según el Código de Procedimientos Civiles, el sistema para calcular plazos es utilizar días hábiles y no considerar el primero y último día de un período para calcular el plazo. Si el último día del plazo cae en un día no-laboral, la fecha límite sería el próximo día laboral. Este sistema se llama en rumano “zile libere” (días libres). Con este sistema, 10 verdaderos días calendarios se traducen en un período de 12 días, lo cual es igual a unos 8–10 días hábiles. En caso de conflicto, la ley da prioridad sobre la legislación secundaria y las Cortes de Rumanía han sido consecuentes en solucionar el conflicto entre las dos provisiones a favor de la ley y no de las normas.

Sin embargo, el reglamento de aplicación de la ley de acceso¹⁰ habla de días hábiles y eso es lo que aplican los funcionarios públicos en la práctica. Por eso, optamos por 10 días hábiles en el estudio de monitoreo.

Una segunda complicación con la ley de acceso rumana es que la ley (Ley 544 Artículo 7(2)) requiere que una negación de proveer información sea fundamentada y entregada dentro de 5 días hábiles. Esta disposición es una de las pocas en el mundo que provee un plazo diferente para rechazar solicitudes (la única otra que el Justice Initiative conoce es en Hungría donde hay 15 días para entregar la información y sólo 8 para negarla)¹¹.

Para los propósitos de este estudio, a las instituciones se les hizo cumplir con los 5 días hábiles para rechazar solicitudes. De las 7 denegaciones por escrito recibidas, sólo 2, ambas de la Municipalidad de Buftea, arribaron dentro del plazo de 5 días, en las que el dudoso motivo fue que la carta de solicitud no estaba sellada por la compañía del empresario). En las entrevistas de seguimiento resultó evidente que en muchos casos los funcionarios públicos no conocen los diferentes plazos para denegar y responder y por lo general apuntan a emitir las denegaciones dentro de los mismos 10 días que se aplican para el envío de una respuesta.

En Rumania, el plazo de 5 días también se aplica a las transferencias y fue respetado en los 2 casos en los que hubo una transferencia. Las derivaciones no están permitidas por la ley, pero en los casos en los que se recibieron después de los 5 días para transferencias, fueron registradas como tardías además de en incumplimiento; hubo cuatro derivaciones de este tipo en este estudio.

En cuanto a las respuestas tardías restantes –20 por ciento de todas las solicitudes – resultaron en Información Recibida (tarde) en un 12 por ciento e Información Inadecuada (tarde) en un 1 por ciento.

Las entrevistas revelaron que la razón principal de las demoras eran los bloqueos en el flujo de información dentro de las instituciones. El desafío del oficial de información es el de transferir solicitudes a otros funcionarios públicos, quienes verdaderamente poseen la información. En muchos casos, esos otros funcionarios públicos no están familiarizados con la ley de libertad de información ni sus trabajos consisten en responder a solicitudes del público. Están acostumbrados a responder solicitudes de otros funcionarios pero no de ciudadanos comunes. Los oficiales de información se quejan de estar atrapados entre su obligación de respetar los plazos de respuesta y la falta de poder para hacer que otros departamentos entreguen la información. De la misma manera, hasta que el oficial de información recibe una respuesta de sus compañeros,

es imposible determinar si parte de la información debería ser eximida y por lo tanto es difícil notificar las denegaciones dentro del plazo más corto de 5 días. En respuesta a estos dilemas, algunas instituciones (por ejemplo, el Ministerio de Finanzas Públicas) han establecido normas internas para determinar que los departamentos deben entregar información al oficial de información en plazos aún más cortos que los previstos por la ley, para que el oficial de información pueda procesar la solicitud y responder al público a tiempo. En una o dos instituciones, la necesidad de los oficiales de información de recabar información también influyó en la entrega levemente más rápida de información en la segunda ola del ejercicio de monitoreo, ya que los oficiales ya tenían la información a su alcance.

Ninguna institución en Rumania pidió prórrogas para responder a una solicitud. Aun solicitudes complejas recibieron la información a tiempo. En total, en Rumania se recibió información total o parcial en respuesta al 49 por ciento de las solicitudes. El Comité rumano de Helsinki cree que el plazo actual de diez días es apropiado, pero recomienda armonizar los cinco días para negar la información con los diez días establecidos para su entrega.

Plazos breves

La significativa proporción de respuestas tardías en algunos países, especialmente Armenia (5 días, 14 por ciento de respuestas tardías), Chile (48 días según la ley, 10 días en este ejercicio de monitoreo, 17 por ciento tardías), Rumania (10 días hábiles, 20 por ciento tardías), Argentina (10 días hábiles, 12 por ciento tardías) y posiblemente Perú (7 días hábiles, 8 por ciento tardías), hace preguntarnos si los plazos son demasiado breves. En las entrevistas de seguimiento surgieron algunas preocupaciones por parte de funcionarios públicos acerca de los plazos, especialmente en Armenia y Chile.

A nivel nacional también se discute si los plazos deberían prolongarse para mejorar el acceso a la información. En Perú, una reforma legislativa actualmente bajo análisis prolongaría el plazo de 7 a 10 días hábiles. En Chile, un proyecto de ley propuesto por la sociedad civil sugiere un plazo de 15 días hábiles, que clarificarían y prolongarían los plazos existentes. (Sin embargo, en Nigeria, el actual proyecto de ley propone un plazo de 5 días para responder a las solicitudes, para dejar en claro la importancia y la urgencia de la transparencia gubernamental).

El Justice Initiative no cree que se necesiten plazos más extensos por dos razones.

En primer lugar, los países que mejor rendimiento obtuvieron en el estudio fueron aquellos con plazos más breves (principalmente Armenia, Bulgaria y Rumania). Los países con plazos más extensos no tuvieron un rendimiento del todo bueno. Sólo México, donde los funcionarios públicos tienen 20 días hábiles para notificar a los solicitantes su decisión de entregar la información y otros 10 días para hacerlo, demostró un cumplimiento razonable dentro de un plazo prolongado, pero como señalamos anteriormente, los funcionarios públicos de México han desarrollado una práctica para cumplir con el requerimiento de la ley de responder lo más rápido posible, disminuyendo los tiempos de respuesta. Los funcionarios públicos mexicanos dijeron en las entrevistas que, como resultado de un extensivo entrenamiento dirigido por el gobierno, eran altamente conscientes de los plazos. En este estudio, sólo el 3 por ciento de las solicitudes obtuvieron una entrega tardía de la información, y no hubo ninguna otra respuesta tardía. A pesar de la primera impresión, el caso mexicano respalda la teoría de que los plazos breves estimulan una mejor entrega de información.

En segundo lugar, los funcionarios públicos dijeron en las entrevistas que los plazos no son *per se* la causa de las denegaciones tardías ni tampoco de los fracasos absolutos de obedecer las leyes de acceso a la información. En cambio, prevalecieron otras preocupaciones relacionadas con los procedimientos: la calidad de los sistemas de gestión de la información y la falta de claridad en cuanto a las exenciones legales. Los funcionarios públicos entrevistados parecían más interesados en saber cómo cumplir dentro de los plazos existentes que en cambiarlos.

Prórrogas

Las leyes de la mayoría de los países prevén la prórroga de los plazos en caso de solicitudes de información complejas que requieren compilación de documentos, investigación o análisis. La duración de la prórroga permitida varía de un país a otro, con períodos de entre 5 días hábiles a 30 días calendario. Si una institución desea hacer uso de una prórroga, el procedimiento es generalmente informar por escrito al solicitante dentro de un período determinado. Sin embargo, muy rara vez se pidieron prórrogas en este estudio. En países con altos índices de cumplimiento, aun las solicitudes complejas tendieron a ser respondidas dentro de los plazos, en caso de ser respondidas. En Argentina, Armenia, Rumania, Bulgaria –todos países que permiten prórroga por ley – ningún organismo gubernamental pidió una prórroga, ni siquiera en casos de solicitudes de infor-

mación complejas. Tampoco se solicitaron prórrogas en Chile. En Bulgaria, se rechazó una solicitud de información difícil aludiendo que requeriría mucho trabajo compilar la información; la ley búlgara no permite tal rechazo.

En Perú, donde el plazo es de 7 días hábiles, hubo sólo un pedido de prórroga. Vino por parte del Ministerio de Defensa como respuesta a la solicitud de la lista de estudios jurídicos que proveyeron asistencia legal al Ministerio en 2003 y las sumas facturadas. La secretaria general del Ministerio contactó al solicitante para decirle que había pedido la información a otros departamentos y que necesitaba más tiempo. La respuesta llegó dos meses después, mucho después de los 5 días hábiles permitidos como prórroga; había sido considerado Sin Respuesta hasta ese momento.

La opción de los funcionarios públicos de aprovechar las prórrogas cobra sentido en los casos en que la información es verdaderamente difícil de recabar.

Recomendaciones:

- **Los plazos cortos fomentan el derecho a saber y estimulan una gestión eficiente de la información.** Según el estudio del Justice Initiative, otros factores son posiblemente más críticos para la implementación efectiva del derecho de acceso a la información que los plazos. Cuando los plazos son breves, se envía una señal clara a los organismos gubernamentales para que prioricen y respeten el derecho a saber. Los plazos más prolongados pueden causar que se dilate la respuesta innecesariamente y que se dé prioridad a otras cosas, debido a las exigidas agendas de muchos funcionarios públicos. Los plazos cortos estimulan soluciones eficaces para la gestión de la información, incluyendo sistemas de información internos y confianza en los sitios web y en publicaciones para diseminar la información, respuestas que aumentan tanto la eficiencia administrativa interna como la transparencia general del gobierno.
- **Las prórrogas son necesarias especialmente para establecer nuevos regímenes de acceso a la información.** El Justice Initiative recomienda que las prórrogas sean de un período de no más de 20 días hábiles, y estén limitadas a situaciones en las que el departamento

puede demostrar la necesidad real de más tiempo para recabar la información. Las prórrogas son críticas en los primeros años de implementación de una nueva ley de acceso a la información, cuando los sistemas de gestión de la información están inmaduros. Se debe estimular a los departamentos gubernamentales para que utilicen prórrogas cuando sea necesario. Al mismo tiempo, los comisionados de información y los monitores de la sociedad civil necesitan asegurar que la aplicación de las prórrogas no se vuelva refleja e infundada, ya que esto significaría en sí una violación al derecho a saber.

Notas

1. Véanse Artículos 2 y 26 del Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Artículo 28 del Centro Africano sobre Derechos Humanos y los Derechos de las Personas, Artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, Artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
2. Estas recomendaciones hacen referencia a las leyes. Los gobiernos también pueden cumplir con estas recomendaciones complementando las leyes con otras normas y reglamentos con el fin de asegurar el pleno cumplimiento del derecho a la información.
3. LFTAI de México (2002), Artículo 7.XVII.
4. La Asociación por los Derechos Civiles (ADC), que llevó a cabo el monitoreo en Argentina, señala que la oficina de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires era en general diligente y rápida en la respuesta a las solicitudes y había sido de utilidad a los solicitantes; obviamente había llevado mucho tiempo recabar la información para responder a esta solicitud en par.
5. La Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales, Principio VI.3.
6. Ley de Libertad de Prensa de Suecia de 1776 reformada, en su Artículo 12.1. La Ley tiene estado constitucional y le da particular importancia al derecho de acceso incluyendo los plazos.
7. El Justice Initiative revisó los plazos en 47 leyes en el mundo. De éstas, 24 tenían plazos medidos en días hábiles (con un promedio de 13,35 días hábiles) y 23 tenían plazos medidos en días calendario (con un promedio de 20,86 días calendario, que se recalcularon como 14,9 días hábiles); el promedio ponderado de estos dos totales da una cifra de 14,13 días hábiles. Es decir, las autoridades públicas del mundo tienen en promedio 15 días hábiles o 3 semanas para responder a las solicitudes.
8. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de México (2002), Artículo 44.
9. Instituto Federal de Acceso a la Información de México, Informe de Trabajo 2003-2004 presentado al Congreso, <http://www.ifai.org.mx/informe/Informe2003-2004.htm>.
10. Decreto del Gobierno Rumano No.123/2002 sobre las normas de metodologías para la aplicación de la Ley No.544/2001 publicado en el Boletín Oficial el 8 de marzo de 2002.

- II. La Ley LXIII de Hungría sobre la Protección de Datos Personales y Publicidad de Datos de Interés Público (1992) en su Artículo 20(1) prevé el envío de información en el menor tiempo posible pero en no más de 15 días hábiles, y en el Artículo 20(2) prevé que las denegaciones deben ser emitidas dentro de los 8 días hábiles.

La Iniciativa Pro-Justicia

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, un programa operativo del Instituto de la Sociedad Abierta, promueve reformas legales en base a los derechos humanos, provee conocimientos y fortalece la capacidad legal en el mundo entero.

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta se dedica a promover reformas legales que promuevan la protección de los derechos humanos, y contribuyan al desarrollo de la capacidad legal para lograr una sociedad abierta. La Iniciativa Pro-Justicia trabaja en base de la práctica empírica e incidencia jurídica y política junto con la difusión de conocimientos en las siguientes áreas de enfoque: reforma nacional del sistema de justicia penal, justicia internacional, libertad de información y de expresión, anticorrupción, y igualdad y ciudadanía.

La Iniciativa Pro-Justicia está dirigida por una junta directiva, cuyos miembros son: Aryeh Neier (Presidente), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester QC, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyn'ski, Andrés Sajó, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole and Hon. Patricia M. Wald.

El personal comprende entre otros a: James A. Goldston, Director Ejecutivo; Robert O. Varenik, Director de Programas; Zaza Namoradze, Director de la Oficina de Budapest ; Kelly Askin, Funcionario Jurídico Superior, justicia internacional; David Berry, Funcionario de Comunicaciones; Sandra Coliver, Funcionario Jurídico Superior, libertad de información y de expresión; Eszter Filippinyi, Oficial de programa, libertad de información y de expresión; Julia Harrington, Funcionario Jurídico Superior, igualdad y ciudadanía; Katy Mainelli, Gerente Administrativa; Chidi Odinkalu, Funcionario Jurídico Superior, Africa; Darian Pavli, Funcionario Jurídico, libertad de información y de expresión;; Martin Schönreich, Funcionario Jurídico Superior, reforma nacional del sistema de justicia penal.

www.justiceinitiative.org

Email: info@justiceinitiative.org

El Instituto de la Sociedad Abierta

El Instituto de la Sociedad Abierta desempeña su trabajo con el fin de construir democracias vibrantes y tolerantes, cuyos gobiernos rinden cuentas a sus ciudadanos. Para lograr esta misión, OSI busca la reforma de políticas públicas para asegurar una mayor justicia en los sistemas político, legal y económico y para proteger los derechos fundamentales. A nivel local, OSI implementa una gama de iniciativas para desarrollar la justicia, la educación, la salud pública y medios de comunicación independientes. Al mismo tiempo, OSI construye alianzas en diferentes países y continentes en temas como la corrupción o el acceso a la información. OSI pone mucho énfasis en la protección y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y comunidades marginales.

El inversionista y filántropo George Soros creó en 1993 a OSI, una fundación privada operacional y donante para apoyar sus fundaciones en Europa Central y del Este y en la Post Unión Soviética. Aquellas fundaciones fueron establecidas desde 1984 para ayudar países en su transición del comunismo hacia una democracia. OSI extendió las actividades de la red de fundaciones Soros para incluir a Estados Unidos y a más de 60 países en Europa, Asia, Africa y América Latina. Cada fundación Soros cuenta con la experiencia de juntas directivas compuestas de ciudadanos que determinan sus agendas individuales basadas en las prioridades locales.

www.soros.org

El derecho de acceso a la información en poder de las entidades públicas es un principio básico, fundamental para cualquier sociedad abierta. A pesar de ello en muchos países las leyes de acceso a la información son débiles, plagadas de evasivas y pobremente implementadas.

Transparencia y Silencio examina las leyes de acceso a la información en 14 países y la manera en que éstas funcionan en la práctica. Además propone que las ONGs y los ciudadanos desempeñen un papel en la promoción de apertura del gobierno y de su responsabilidad. El texto incluye diferentes cuadros donde se compara el nivel de cumplimiento de los países, junto con recomendaciones para mejorar las leyes y las prácticas de acceso a la información. Al seguirle la pista a más de 1,900 solicitudes de información realizadas en múltiples países, desde Nigeria, Macedonia o Francia, esta investigación esclarece dónde y cómo las leyes de acceso a la información funcionan – y dónde no funcionan.

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, un programa operativo del Instituto de la Sociedad Abierta, promueve reformas legales fundamentadas en la protección de los derechos humanos, provee información al respecto, promueve un mayor conocimiento sobre estos temas y contribuye al desarrollo de una mayor capacidad legal en el mundo entero.

www.justiceinitiative.org

