

El Derecho Del Público A Saber Es El Derecho A Vivir

Dr.(c) Carlos Alberto Camacho Azurduy
Profesor-investigador (Universidad Andina Simón Bolívar, Unidad Académica de La Paz, Bolivia)

www.geocities.com/carcam2000 - carcam@accelerate.com

Recibido: 20/07/07 Aprobado: 18/10/07

Resumen: El autor afirma que el acceso a la información es un derecho humano protegido por el derecho internacional. De ahí que la información es necesaria para la formación de opinión y la realización de un debate público sólido y sustentado. No obstante, la existencia de un derecho a la información no supone un acceso automático, ilimitado e incondicional.

Palabras Claves: Derecho á la Información; Acceso a la Información; Habeas Data.

Abstract: According to the author of this text, the access to information is a Human Right protected by international agreements. This implies that information becomes necessary either to create opinion or for steady, well-grounded public debate. Notwithstanding, the simple existence of such a right doesn't necessarily implies an automatic, unconditional and boundless access to it.

Keywords: Right to information; Access to information; Habeas data.

1. Introducción

Un tema que comienza a discutirse en los países latinoamericanos en el marco de la demanda de los ciudadanos y la predisposición de los estados en la búsqueda de su real democratización (“democratizar la democracia”), es el de facilitar y asegurar el derecho a la información y el recurso de *habeas data*, como mecanismos que coadyuvan en la formación y ejercicio de la ciudadanía porque sirven de soporte y fortalecimiento al rol ciudadano. Éste implica un ejercicio responsable y conciente en la toma de decisiones frente a cualquier ámbito de acción en la vida pública.

Tal como menciona María Rosa Maurizi (2001: 1):

“En el sistema democrático representativo no sólo importa la participación electoral sino que también toma relevancia la búsqueda de mecanismos de participación directa y, sobre todo, la incorporación de los ciudadanos en las decisiones trascendentes de su comuna, ciudad y país”.

Para cumplir efectivamente este rol las personas requieren tener, en primera instancia, asegurado y reconocido formalmente —con fuerza de ley— el acceso a la información que produce y maneja el sector público¹, como instrumento que promueva la participación política, la lucha contra la corrupción y la interlocución con las diferentes instancias estatales, en relación a temas que los afectan inmediata y directamente en la construcción de su propio desarrollo. La labor del Estado es fundamental para brindar las condiciones apropiadas para que las personas puedan acceder libremente a la información que requieren en su vida cotidiana². Es así que:

¹ Coincidimos con Maurizi (2001: 2) que el sector público abarca “todos aquellos organismos y dependencias a través de las cuales un gobierno (central, regional y/o local) lleva a cabo sus tareas y, en el caso de los sistemas democráticos, incluimos también los organismos que dependen de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales.”

² Tal como menciona el comunicólogo Torrico (2003: 66), en el primer semestre del año 2002 el gobierno boliviano ha dado significativos pasos institucionales y prácticos en el campo de las tecnologías informativo-comunicacionales: a) la creación de la Fundación para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (FUNDETIC) destinada a promover la conectividad y el acceso de los sectores marginales al mundo cibernético; b) la creación de la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB), encargada de diseñar y ejecutar la “Estrategia Agenda Bolivi@ Digital” para reducir la pobreza y promover la inserción nacional en la sociedad informatizada, que comprende un componente de gobierno electrónico; c) la licitación para la instalación de 79 telecentros en poblaciones rurales de ocho de los nueve departamentos del país. El mismo autor asevera que de un total de 26 instituciones de los poderes del Estado, sin contar los viceministerios ni las superintendencias, sólo 17 de ellas disponen de un sitio web activo (:75).

“El tipo de información por la cual las personas mostrarán interés dependerá de la posición que asuman frente al accionar del Estado, de lo que podríamos entender también como el nivel de participación y ciudadanía que ejerzan (*ibidem*: 4)”.

En cumplimiento de los mandatos impartidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Québec en abril de 2001, el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la Libertad de Expresión, de la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha abocado a una tarea permanente por garantizar y ampliar el acceso a la información en los estados miembros, en el entendido de que su implementación efectiva ofrece un marco para el establecimiento de políticas de transparencia necesarias para fortalecer las democracias. Incluso, el debate público sobre el acceso a la información puede fomentar el afianzamiento de las democracias americanas.

El Plan de Acción de esta Cumbre estableció que la buena gestión y administración de la cosa pública requiere instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables destinadas a facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, plantea que para fortalecer una democracia más eficaz, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, los gobiernos de la región deben garantizar la protección, promoción y respeto de los Derechos Humanos, y el libre acceso a la información con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas y facilitar el acceso de los ciudadanos a dicha información:

“El valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes de las Américas, incluyendo democracias transparentes y efectivas, respeto por los derechos humanos, mercados económicos estables y justicia socioeconómica. (...) El Estado debe reconocer todos estos factores para garantizar en forma suficiente el derecho de acceso a la información. (*Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003*)³”.

En esta dirección, el Relator recomendó ya en su informe del 2001 la promulgación de leyes que permitan el acceso a la información en poder del Estado y contemplen el derecho de las personas a acceder a sus datos personales (*habeas data*). Asimismo, recomendó el impulso de políticas que promuevan y divulguen la existencia de estos derechos como herramientas legales para alcanzar la transparencia de los actos del Estado y como medio de fiscalización y participación de la sociedad.

Sin embargo, es un hecho que en América Latina, en general, los gobiernos no aseguran la publicidad de sus actos, impidiendo el acceso, la participación y el monitoreo

³ El texto completo está disponible en el Capítulo IV, el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>».

efectivos de la ciudadanía. La mayoría de las dependencias gubernamentales no entrega la información que se les solicita. Las pocas que sí lo hacen, ni siquiera cumplen los plazos legales. En consecuencia, al igual que en la región andina, no existe un acceso efectivo a la información pública por parte de la ciudadanía.

Esta afirmación es ratificada por una investigación⁴ realizada entre junio y septiembre de 2003, por el Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas. Éste se ha puesto como objetivo, para el período comprendido entre julio del 2002 y marzo del 2005, implementar en 21 países de las Américas una “Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec”,⁵ en temas asociados al fortalecimiento de la democracia. En específico, los temas seleccionados para realizar el seguimiento son: 1) Acceso a la información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobierno local y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil, y, 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

Entre algunas de las sugerencias propuestas por este grupo de ONG con el fin de avanzar en materia de acceso a la información, propuso en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, México, realizada en enero de 2004, diseñar políticas nacionales de Estado que incluyan leyes que garanticen y regulen dicho acceso, establecer sanciones efectivas para los funcionarios que incumplen las normas y crear organismos autónomos de fiscalización de la aplicación de las normativas.

A efectos de corregir esta situación y garantizar debidamente el derecho de los ciudadanos a la información pública los estados deben, de acuerdo con el Informe

⁴ El estudio buscó comprobar si las dependencias gubernamentales respondían de forma positiva a requerimientos de información por parte de un ciudadano común, en los procedimientos y tiempos establecidos por las normativas de cada país, y los resultados fueron decepcionantes. La investigación indica que no existe un acceso efectivo a la información pública por parte de la ciudadanía, ya que la mayoría (sobre el 65%) de las dependencias gubernamentales no entregó la información que se les solicitó. Por ejemplo, en Chile de un total de 14 dependencias gubernamentales a las que se les pidió información específica, sólo 5 respondieron y 2 fuera del plazo legal; mientras que en Argentina, de 17 solicitudes se recibieron 2 respuestas; y, en Uruguay de 14 peticiones apenas se consiguió una réplica.

⁵ Este proceso está siendo coordinado desde el 2001 por Corporación Participa de Chile y cuenta con una coordinación regional integrada por organizaciones como Focal de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y con el auspicio de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la RID. Este grupo de ONGs tiene por objetivo dar seguimiento y apoyar el cumplimiento del Plan de Acción de la 3era. Cumbre de las Américas (Québec, 2001), en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana. Mayor información, [Internet], en «<http://www.sociedadcivil.org>».

de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003,⁶ efectuar avances concentrados y simultáneos, por lo menos, a tres niveles diferentes:

1) Antecedentes teóricos. En primer lugar, el cimiento conceptual del derecho de acceso a la información debe ser ampliamente comprendido en profundidad y amplitud.

2) Régimen de acceso a la información. La estructura legislativa y reglamentaria debe estar bien concebida y basada en una confluencia equilibrada de coordinación de procedimientos, activismo cívico y voluntad política. Las características legislativas y procesales específicas en todo régimen de acceso a la información incluyen: presunción del carácter público de los documentos fundamentales y reuniones, definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables de acceso, examen individual de las excepciones y sanciones por incumplimiento. Además de éstas, la ley de acceso a la información pública requiere la firme voluntad política de implementarla y la presencia de una sociedad civil activa.

3) Sistema de excepciones. Finalmente, se requiere un sistema de excepciones que sea específico, claro y transparente. La definición y ponderación entre la garantía del derecho de acceso a la información y otros intereses válidos del Estado (privacidad de las personas, seguridad nacional), plantea un desafío muy delicado.

Entonces, uno de los puntos cruciales es el quehacer por parte del Estado para facilitar el acceso a la información, y otro, la actitud y posición que las personas asumen respecto a su labor ciudadana en relación al consumo cultural en el sentido de apropiación⁷ y utilidad (simbólica⁸ y práctica⁹) asignada a ésta, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

⁶ El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>».

⁷ Posibilidad real de acceso a la información pública y que, además, incluye la disponibilidad, las condiciones y las circunstancias de recepción de ésta.

⁸ Son actos de significación —es decir, capaces de atribuir sentidos determinados a signos o símbolos—, que trascienden la aplicación pragmática para integrarse dentro de un marco de referencia general o totalidad significativa (universo simbólico) que ordena, integra, explica, legitima, “resguarda”, delimita, jerarquiza y justifica todas las esferas de la realidad de la vida cotidiana en la sociedad.

⁹ Actos que permiten resolver problemas concretos, manifiestan resultados o beneficios inmediatos, conceden prioridad a lo útil, pueden instruir.

Identidad y rol del usuario de la información	Sentido final de la búsqueda de información	Tipo de información	Ejemplos de servicios de información pública
Beneficiarios pasivos	Búsqueda de información responde a necesidad de conocer programas de gobierno, el modo de acceder a los mismos y los mecanismos para realizar trámites.	Aspectos formales y prácticos de la política de gobierno.	Ventanillas únicas de programas públicos.
	Concepto clave: Notificar.	Énfasis en el contenido de la política.	
Usuarios activos	Búsqueda de información responde a la necesidad de conocer el funcionamiento de los programas y de participar en espacios de consulta y debate sobre estos aspectos.	Aspectos administrativos y técnicos de la política de gobierno y de la organización del aparato público.	Debates, foros y consultas públicas acerca de temas puntuales (como medio ambiente).
	Concepto clave: Consultar opinión	Énfasis en el proceso de implementación de la política.	
Ciudadanos	Búsqueda de información responde a necesidad de conocer las políticas que fundamentan los programas de gobierno y el modo en que ambos responden a los derechos ciudadanos.	Aspectos normativos y políticos de la política pública y de la gestión del gobierno.	Mecanismos de control ciudadano y exigibilidad de derechos.
	Concepto clave: Controlar.	Énfasis en los resultados de la gestión pública.	

Fuente: Elaboración propia

En el primer caso, el beneficiario asume una actitud pasiva frente al consumo de las políticas públicas y programas de gobierno, limitándose a recibir sin mayores cuestionamientos la oferta que éste "gentilmente" pone a su disposición. El usuario (activo) se caracteriza por desarrollar su capacidad de emitir opiniones acerca de la forma en el que el gobierno opera y los servicios que ofrece. Y, finalmente, el ciudadano propiamente dicho asume un papel activo que además de formarse un juicio crítico es capaz de movilizarse frente a cualquiera de los aspectos relacionados con la gestión pública, llegando a tomar decisiones sustentadas y ejercer control sobre las autoridades y sus propias condiciones de vida.

2. Acceso a la Información Pública

El acceso a la información es un derecho humano protegido por el derecho internacional, por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de los datos que se encuentran en cualquier entidad pública y privada, no sólo la que de ella exista sobre sí misma¹⁰ sino, también, sobre sus bienes, en base de datos, registros, documentos, informes y archivos, con objeto de conocer el uso que se haga de ésta y su propósito, además de tener la posibilidad de actualizar, rectificar y/o eliminarla para que no afecte su intimidad personal y familiar.¹¹ Los estados tienen obligaciones positivas de garantizar el ejercicio de este derecho, comenzando por otorgar la información en su poder.

En cuanto a la definición de información pública, concretamente no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que la elaboró, la forma misma de su producción, la fecha de elaboración o el formato en que se encuentra (documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, etc.), sino el hecho objetivo de que contiene datos que han sido creados u obtenidos o que se encuentran en posesión o bajo control de las instituciones estatales,¹² y que, en consecuencia, no deben ser mantenidos en reserva por expresa disposición de la ley.

¹⁰ En esta dirección se circunscribe el caso de la legislación boliviana mediante el recurso del hábeas data.

¹¹ En la legislación española, una de las más avanzadas al respecto, hay una tolerancia cero al envío y recepción de correo electrónico no solicitado (SPAM). En relación con la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI-CE) y con la Ley Orgánica de Protección de Datos (1999), vigentes en España, las empresas/instituciones están obligadas a comunicar a sus potenciales clientes que su dirección de correo electrónico figura suscrita en su base de datos, formando parte de un fichero automatizado. Asimismo, se le debe explicitar que tiene la opción de cancelar, modificar o realizar cualquier otra acción sobre sus datos y, en virtud de las Leyes antes mencionadas, tiene también derecho de oposición, acceso, rectificación y cancelación de los mismos. De la misma manera, la empresa debe explicitar su política de privacidad, que incluye la seguridad de que los datos no serán facilitados a ninguna otra tercera persona o entidad sin su previa y expresa autorización.

¹² Corresponden a todos los organismos del Poder Ejecutivo (ministerios, superintendencias),

El libre acceso a la información pública es un derecho humano indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Su efectivo ejercicio permite monitorear y controlar la gestión pública, promover la rendición de cuentas y procurar el mayor nivel de transparencia dentro del Estado para el bien colectivo. Este derecho es interdependiente, ya que a través de éste, la ciudadanía ejerce otros derechos constitucionales como la participación política, votación, petición,¹³ educación y asociación, entre otros. Sin información, el Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002,¹⁴ ha señalado que “no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión, como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental.”

En los estados modernos, la publicidad de la información - concebida como un derecho - habilita a las personas para asumir un papel activo en el gobierno, es decir, constituirse en ciudadanos a través de sistemas de participación y control efectivos, que coadyuvan en la conformación de un clima democrático que garantiza el respeto por todos los Derechos Humanos. De ahí que la información es necesaria para la formación de opinión y la realización de un debate público sólido y sustentado. Posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos y fomenta la transparencia en la gestión del Estado, mejorando la calidad de sus instituciones. En definitiva, ayuda a los ciudadanos a tomar opciones fundamentadas en su vida cotidiana. De hecho, la “ciudadanía comunicativa” planteada por Carlos Camacho (2007) se forma y ejerce sobre la base del consumo cultural de información en torno a decisiones y políticas públicas que afectan directamente a las personas.

Concretamente, este derecho habilita a la ciudadanía de un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado relacionados con temas de interés común (por ejemplo, lucha contra la corrupción), lo que permite la transparencia y responsabilidad de la administración y la publicidad y efectividad de los actos de la gestión gubernamental. Es evidente que sin la información en poder del Estado a la que todas las personas tienen derecho, y que ha sido manejada a través de una “cultura del secreto”, no puede ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático.

Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos departamentales (Prefecturas) y locales (Municipios).

¹³ En el caso de Bolivia está planteado como el derecho fundamental a formular peticiones individual o colectivamente, en el Artículo 7º, inciso h), de la Carta Magna.

¹⁴ El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel02/Indice2002.htm>».

Como sostiene el Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003,¹⁵ sobre la base de argumentos del Banco Mundial, la economía también puede resultar beneficiada: la legislación sobre acceso a la información puede constituirse en una fuerza estabilizadora de los mercados (indicadores financieros, datos macroeconómicos, normas de precios y productos, etc.) ya que permite comprender y prever los movimientos del mercado, mejorar la asignación de recursos y mitigar las profundas crisis. Se convierte en una herramienta vital en el alivio de la injusticia socioeconómica, cuando permite que los pobres ejerzan efectivamente el acceso a información sobre los servicios que el gobierno ofrece para auxiliarlos de diversas maneras.

Este derecho ha sido regulado parcialmente por la legislación boliviana a través del Decreto Supremo N° 27329 de 31 de enero de 2004 y un anteproyecto de ley, elaborado por la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA), cuyo primer borrador comenzó a circular el 27 de abril del mismo año.

3. Lineamientos para Garantizar el Acceso a la Información Pública

Luís Alberto Huerta Guerrero (2002: 170-185), investigador de la Comisión Andina de Juristas (CAJ), ha reseñado una serie de medidas imprescindibles a efectos de garantizar el acceso a la información pública en América Latina. A continuación trataré cada una de éstas:

1) El reconocimiento constitucional. Tal como lo expone en su cuarto artículo la Declaración de Principios de la CIDH sobre la Libertad de Expresión, los ciudadanos tienen el derecho fundamental de acceder a la información en poder de las entidades de la administración pública. Cada Estado está obligado a garantizar el ejercicio de este derecho, cuyo primer paso es el reconocimiento preciso a nivel constitucional y en diferentes normas legales al respecto.

2) La regulación legal. A la par del reconocimiento antes citado, se requiere expedir una o varias leyes que precisen todos aquellos aspectos necesarios para su adecuado ejercicio, entre los que destacan los siguientes:

- Procedimiento a seguir para la solicitud de información.
- Excepciones a su ejercicio.
- Lineamientos a seguir en el marco de una política pública de transparencia y publicidad (difusión) de la información pública.

¹⁵ El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>».

3) La protección judicial. Este derecho debe ser objeto de una adecuada protección judicial (jurisprudencia), en el marco de los procesos previstos para tal efecto. Para ello, es necesario identificar claramente su contenido y las situaciones que constituyen una violación a su ejercicio.

4) El diseño y ejecución de una política de transparencia. En la línea de una tendencia democrática que caracteriza a los países de América Latina, los diferentes Estados plantean paulatinamente, sobre la base de consultas a sus ciudadanos, políticas públicas y estrategias de acción que establecen la transparencia del quehacer de la administración pública y la publicidad de los actos de gobierno como principios de observancia obligatoria en las instituciones estatales. Así, se permite y promueve el conocimiento de los procedimientos, actividades, contenidos y fundamentos de las decisiones de interés común.

La información es considerada como un instrumento en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, mediante la facilitación de la participación plena en la vida pública y la toma de decisiones sobre las prioridades locales, regionales y nacionales. Asimismo, la información es fundamental para ejercer cualquier otro derecho.

La premisa en esta tendencia es: "Toda información en poder del Estado es pública (y no reservada), salvo algunas excepciones". Por tanto, el diseño y ejecución de estas políticas y estrategias toma en cuenta la existencia de los siguientes aspectos:

a) Interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder, es decir, toda la que se encuentra en posesión o bajo control de las instituciones estatales.

b) Detalle de las entidades públicas obligadas a entregar y/o difundir determinado tipo de información de forma permanente y actualizada: todas aquellas que la han producido, obtenido o la tienen bajo su control.

c) Formas para acceder a la información. Éstas pueden ser de acceso directo e inmediato, en horarios establecidos, a los archivos o registros de las entidades de la administración pública, en lo posible, en sus formatos originales para comprobar su veracidad y autenticidad. También puede llevarse a cabo a través de un procedimiento (solicitud) que facilite y garantice el acceso, o por medio de publicaciones o sitios web.

d) Acceso, lo menos oneroso posible, a la información, dependiendo del formato solicitado. Tomando en cuenta la situación de pobreza de la región, éste es un factor que puede alentar o disuadir el ejercicio de este derecho fundamental. Por ello, las entidades estatales deberían establecer, según una adecuada segmentación de públicos, estrategias de comunicación, difusión y uso de datos que partan de la garantía del principio de acceso gratuito a la información pública.

e) Producción y/o difusión de información pública de calidad por parte de las entidades estatales: cierta (veraz, creíble), completa (íntegra), clara (comprensible), permanente y actualizada ("al día")

f) Difusión constante y periódica de determinado tipo de "información mínima" que, debido a su importancia, debe estar siempre disponible. Por ejemplo, las funciones y competencias, organigrama, metas y objetivos, datos generales, funciones y remuneración percibida por los trabajadores de toda entidad estatal; el presupuesto público y su ejecución; ingresos por recaudación de impuestos; operaciones de crédito y deuda externa; proyectos de inversión pública; etc.

g) Entrega y difusión de información en forma oportuna. La información debe ser difundida públicamente o entregada a solicitud expresa de cualquier ciudadano, de acuerdo a plazos razonables (lapso para dar respuesta), que permitan su oportuno conocimiento.

h) Funcionarios responsables en todas las entidades públicas de dar respuesta adecuada, inmediata y descentralizada a solicitudes, facilitar el acceso a archivos y registros, en síntesis, producir, entregar y/o difundir información profesionalmente.

i) Establecimiento de sanciones de carácter administrativo (falta) o de tipo penal (abuso de autoridad) para los funcionarios responsables o autoridades que no cumplen con estas tareas.

j) Capacitación permanente de los funcionarios sobre temas relativos a facilitar el acceso público a la información y la calidad de ésta (cierta, completa, clara, permanente y actualizada), como garantía del ejercicio efectivo de un derecho fundamental.

k) Formulación de normas para conservar y mantener adecuadamente e impedir cualquier falsificación o alteración, de la información en poder del Estado, a fin de proteger la integridad y disponibilidad de los documentos.

Se admiten limitaciones excepcionales a su ejercicio siempre y cuando estas amenacen la seguridad nacional y la democracia, y, además, estén previamente establecidas por la ley.

4. Los Límites y Obstáculos en el Acceso a la Información Pública

Incluso la existencia de un derecho a la información del sector público no supone un acceso automático, ilimitado e incondicional. El límite al ejercicio de este derecho encuentra restricciones permisibles y sólo en casos excepcionales —expresamente establecidas por la ley— por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. Se admiten limitaciones excepcionales a su ejercicio siempre y cuando éstas amenacen la seguridad nacional y la estabilidad democrática y, además, estén previamente establecidas por la ley.

El artículo 32.2 del Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, prescribe las reglas interpretativas a las cuales se suscriben dichas restricciones al establecer la siguiente correlación entre deberes y derechos: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”

En la ley se debe explicar, con toda precisión y claridad, en razón de qué criterios se está clasificando la información, porque es muy fácil decir que pone en riesgo la seguridad del Estado o la integridad territorial de la nación y/o los tratados internacionales o cualquier otro aspecto, con tal de no “abrir” esa información. En tal sentido, tal como formula Cecilia Beltrán Varillas¹⁶ de la CAJ, “no basta que un funcionario público deniegue la información solicitada amparándose en las excepciones establecidas en la ley, sino que debe demostrar que la difusión de la misma pueda ser perjudicial a los bienes tutelados en esta norma.”

Algunos principios que surgen a través de las prácticas internacionales sugieren lo siguiente al respecto:

- 1) La excepción debe ser muy clara en su redacción, sin suscitar ambigüedad o estar inclinada hacia el lenguaje del secreto y la confusión.
- 2) La excepción debe enfocar y explicar el daño a los intereses del público que puede causar la publicidad de dicha información.
- 3) Elegir la interpretación de la excepción menos restrictiva posible.
- 4) La excepción se debe al contenido, no debido a la categoría o ámbito en el que la información se halla clasificada.
- 5) Frente a la excepción debe primar el interés público porque la información reservada tiene que publicarse de todas maneras: el interés público es mayor en la publicación que en las excepciones.

Los instrumentos legales en cuestión no pueden dejar un margen de discrecionalidad amplio al Estado, porque éste puede determinar qué es clasificado o no en determinado momento, según su conveniencia. Este hecho, que puede estar sujeto a algún tipo de manipulación política, no garantiza la amplitud del acceso a la información en sí misma. No es suficiente la aprobación de una norma que regule este derecho, sino que, también, es necesaria la existencia de mecanismos judiciales efectivos para que la persona cuya solicitud de información haya sido negada pueda acudir ante una instancia superior que determine si esa excepción fue correctamente aplicada o no.

Por esto, en la instrumentación es importante la creación de un organismo autónomo que cumpla el rol de garante de esta ley y goce de la probidad y credibilidad de sus propios integrantes, garantizando al ciudadano su derecho a saber. Este órgano analiza y

¹⁶ “Gobierno de Bolivia aprueba norma sobre acceso a la información pública”, Comisión Andina de Juristas, [Internet], en: <http://www.cajpe.org.pe/NUEVODDHH/Accesobolivia.htm>.

resuelve, por unanimidad o mayoría de votos, las inconformidades de quienes solicitan información y les es negada en cualquiera de las entidades de la administración pública del gobierno, además de explicar las causas de la negativa. Si el órgano da la razón a la institución que negó la información, quedan las vías judiciales (amparo constitucional). Las facultades que tiene este órgano son de confirmar o revocar la negativa, modificar o desechar la resolución, siempre tratando de preservar el derecho de la sociedad a saber. Este organismo también debe estar sujeto al escrutinio público. Incluso, cada poder (ejecutivo, legislativo y judicial) debe tener su órgano que garantice el ejercicio pleno de este derecho.

5. La Acción de Hábeas Data

El Principio 3° de la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”,¹⁷ aprobada por la CIDH, en octubre del año 2000, establece que,

“Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

En esta línea, se plantea la acción de *hábeas data* —modalidad del proceso de amparo para proteger el derecho a la intimidad, uno de los que se relacionan más directamente con los límites al ejercicio de la libertad de expresión y de información, que garantiza el derecho a la protección contra información inexacta o perjudicial de las personas mediante el acceso a bancos de datos tanto públicos como privados con la finalidad de actualizar, modificar, rectificar, anular o mantener en reserva datos sobre sí mismas o sus bienes.

Según el Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2001,¹⁸ la acción de *hábeas data* se erige sobre la base de tres premisas:

- 1) El derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad¹⁹;

¹⁷ El texto completo también puede encontrarse en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: <http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Declaracion.htm>.

¹⁸ El texto completo se encuentra en el sitio de la Relatoría para la Libertad de Expresión – Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la oea, [Internet], en: <http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel01/Indice2001.htm>.

¹⁹ El artículo 11 del Pacto de San José de Costa Rica implanta que “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

2) El derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados por tratarse de datos sensibles (información relacionada con la vida íntima), falsos, tendenciosos o discriminatorios; y,

3) El derecho a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo legal de participación y fiscalización en la búsqueda de datos relativos a la acción estatal sobre la plataforma del derecho a la verdad y el derecho a la investigación en el marco del derecho a la información.

La acción de *habeas data* impone, por tanto, obligaciones a las entidades que procesan información, tales como el usar los datos para los objetivos específicos y explícitos establecidos con anterioridad y, del mismo modo, garantizar la seguridad de esos datos contra el acceso accidental, irregular, ilegal o no autorizado, o la manipulación deliberada. De lo contrario, se debe determinar formalmente una sanción a los responsables.

La Sociedad Interamericana de Prensa²⁰ (SIP) considera que el derecho al libre acceso a la información pública (generada por el sector público) es condición de gobernabilidad porque puede favorecer la transparencia administrativa en el manejo de la cosa pública, el libre flujo informativo y el pleno goce del derecho a la información de los ciudadanos.

Con esta orientación, en su Reunión de Medio Año²¹ celebrada en República Dominicana en marzo de 2002, la SIP exhortó a los gobiernos a “cumplir con su deber de garantizar el derecho de libre acceso a la información pública colocando toda la información generada por el sector público a disposición de toda la ciudadanía en forma efectiva, oportuna y completa”; además, solicitó a éstos “no ampararse bajo las excepciones previstas en la ley para ocultar informaciones a que tiene derecho la ciudadanía en ejercicio del derecho a la información”; y convocó a las autoridades nacionales a que

²⁰ El concepto sip ([Internet], en: «<http://www.sipiapa.com/espanol/espanol.cfm>») se desarrolló en 1926, cuando unos 130 periodistas de las Américas, reunidos en Washington, d.c., Estados Unidos, para el Primer Congreso Panamericano de Periodistas, adaptaron una resolución que aprobaba el establecimiento de una organización interamericana permanente de periodistas. El Congreso se reunió posteriormente en la Ciudad de México en 1942, cuando se creó la Comisión Permanente, que se convertiría en la SIP durante la conferencia realizada en La Habana al año siguiente. La sip es una organización sin fines de lucro dedicada a defender la libertad de expresión y de prensa en todas las Américas. Sus principales objetivos son: defender la libertad de prensa donde quiera que se impugne en las Américas; proteger los intereses de la prensa en las Américas; defender la dignidad, los derechos y las responsabilidades del periodismo; alentar normas elevadas de profesionalismo y conducta empresarial; promover el intercambio de ideas e información que contribuyan desarrollo técnico y profesional de la prensa; alentar un conocimiento amplio y un mayor intercambio de información entre los pueblos de las Américas en apoyo a los principios básicos de una sociedad libre y de la libertad individual.

²¹ Mayor información sobre este punto se encuentra en el sitio de la sip, [Internet], en: «<http://www.sipiapa.com/espanol/publications/rese-acceso-ip.cfm>».

garanticen este derecho de acceso mediante la adopción de medidas administrativas del caso y la gestión de iniciativas legislativas conducentes a este derecho.”

Bibliografía

- Camacho Azurduy, Carlos Alberto: “Cultura de Transparencia. El Derecho Humano a la Información en el Desarrollo de la Ciudadanía Comunicativa en Bolivia (1997-2007)”. 1ª ed., Hebrón, La Paz, 2007: 309.
- Huerta Guerrero, Luis Alberto: “Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública”. 1ª ed., Comisión Andina de Juristas, Lima, 1997:231.
- Maurizi, María Rosa: “El Acceso a la Información Pública: Un Derecho de los Ciudadanos y una Obligación del Estado. El Caso Chileno”, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, [Documento de Internet disponible en: www.iigov.org/dhial/?p=28_05]. 2001.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). “Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión”. [Documentos de Internet disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/docListCat.asp?catID=24&IID=2>].
- Organización de los Estados Americanos (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. [Documento de Internet disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>].
- Torrico Villanueva, Erick: “Conceptos y Hechos de la “Sociedad Informativa”. 1ª ed., UASB, La Paz, 2003:118.