

**¿Cómo ser periodista y no callar en el intento?  
Un análisis del acceso a la información en Chile, Colombia y  
México.**

Daniela Abella Afanador

Trabajo de grado para optar por el título de:  
Comunicadora Social con énfasis en periodismo

Director  
Hernando Salazar Palacio

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Comunicación y Lenguaje  
Comunicación Social  
Bogotá  
Noviembre 23 / 2015

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi papá en el cielo

A mi mamá y mi hermana

A cada uno de los periodistas que me compartió su testimonio

A Hernando, por su paciencia

## **Reglamento de la Pontificia Universidad Javeriana.**

### Artículo 23

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por los alumnos en sus trabajos de grado, solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católicos y porque el trabajo no contenga ataques y polémicas puramente personales, antes bien, se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

## TABLA DE CONTENIDO

• Introducción .....	7
• La importancia de resolver este caso informativo.....	11
CAPÍTULO I - Modus Operandi : del cómo funcionan las leyes	
• Colombia .....	18
• Chile.....	41
• México .....	58
CAPÍTULO II - Infografía sobre el uso de las leyes de acceso a la información.	
Infografía .....	77
CAPÍTULO III- Comparando Evidencias : el análisis	
<b>1.La información lo es todo.....</b>	<b>78</b>
<b>2.Mediciones e instrumentos.....</b>	<b>80</b>
<b>3.Voces y testigos .....</b>	<b>90</b>
1. Colombia	
<b>1) Gerardo Reyes.....</b>	<b>90</b>
<b>2) Jorge Cardona.....</b>	<b>93</b>
<b>3) Norbey Quevedo.....</b>	<b>95</b>
<b>4) Diana Durán.....</b>	<b>96</b>
<b>5) Alberto Donadio.....</b>	<b>98</b>
<b>2. Chile</b>	
1) Juan Pablo Figueroa.....	101
2) Claudia Urquieta.....	104
3) Gustavo Villarubia.....	106
<b>3. México</b>	
1) Lilia Saúl.....	107
2) Francisco Cuamea.....	112
3) David Mora.....	114

4. Casos emblemáticos de acceso a la información	
1) Caso Natalia Springer.....	116
2) Caso Pinochet .....	119
3) Caso Ayotzinapa .....	121

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFÍA

## ANEXOS IMPRESOS

- Derechos de petición, solicitudes de acceso a la información y respuestas de acceso a la información.

## INTRODUCCIÓN

Por una curiosidad casi detectivesca nos atrevimos a indagar en profundidades y suelos movedizos de información que entrañan los más íntimos secretos de los gobiernos latinoamericanos. Imagine por un momento que usted, estimado lector y ciudadano, está en la capacidad de saberlo todo, y con todo nos referimos a que puede conocer hasta el más mínimo respiro de su gobernante. Pero, ¿sabe acaso cuáles son las herramientas para encontrar respuestas? ¿Quiere excavar más profundo?

Estas ansias de conocimiento y de saborear información son el poder con el que deberíamos contar no solamente periodistas, sino cada uno de los miembros de una sociedad democrática. Tres países de América Latina son objetivo de esta aproximación a la información en el presente trabajo: Chile, México y Colombia. Tres sistemas democráticos que, a pesar de la cultura del secretismo y la opacidad que a veces tiende a imperar, se han dado a la tarea de ofrecer herramientas jurídicas para aproximarse a este bien codiciado.

Pero antes de continuar es necesario que usted, como detective de ficción, se anime a desentrañar el misterio de la información. La importancia de esta misión es que es su derecho saberlo todo y no está incurriendo en ninguna falta. Al contrario, su labor como ciudadano consiste precisamente en fiscalizar el poder, en conocer cómo se invierten los dineros públicos y preguntar hasta el más mínimo detalle sobre la gestión de lo público. Por supuesto, hay excepciones a la regla, pero como derecho fundamental, reconocido en la Constitución política de las tres naciones en cuestión, cada ciudadano puede hacerlo efectivo y sin justificar la necesidad de su uso.

Primero es necesario que conozca quiénes hacen parte de esta encrucijada informativa. El personaje principal es la información y está acompañado por las leyes de acceso y transparencia. La contraparte son las fuentes oficiales de gobierno y demás sujetos estatales obligados que son a quienes les aplica la ley. Los periodistas y ciudadanos constituyen la otra mirada, son quienes ponen en práctica y a prueba la legislación como también la respuesta efectiva o no del gobierno o de la entidad estatal.

Ahora es preciso que comprenda –en el más amplio sentido de la expresión– que acceder a la información es un derecho fundamental contemplado en las Constituciones Políticas de Colombia, México y Chile. Por lo tanto, si hace parte de una sociedad democrática como la de las naciones mencionadas, el Estado tiene el deber de proveer el instrumento necesario para que las personas

tengan conocimiento de lo que está pasando y, al mismo tiempo, tiene la misión de estimular el debate y la participación política en los ciudadanos.

En ese orden de ideas, el reconocimiento del derecho de acceso a la información ha ido evolucionando de forma progresiva. Si se hace un breve recorrido histórico, el acceso a la información aparece en el Siglo de las Luces y de forma gradual extendió su aplicación en los siglos XIX y XX. Suecia fue el primer país en abrir el acceso a los documentos públicos, gracias a la ley de Libertad de Prensa de 1766. Posteriormente, en 1789, la Revolución Francesa produjo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, cuyo artículo 15 consagró que “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”.

Después podría decirse que ha habido dos generaciones de leyes de acceso a la información. En primer lugar, aquellas que permiten acceder a documentos públicos para responder a investigaciones históricas. En otras palabras, la posibilidad de acceder a documentos de reserva que inició gracias a la ley francesa de 1794, que hizo del acceso un derecho cívico que se aplicó de manera progresiva en diferentes legislaciones durante los últimos dos siglos. Por otro lado, la segunda generación, tiene que ver con la posibilidad de entrar a revisar documentos administrativos que fueron necesarios en momentos históricos como la Segunda Guerra Mundial.

En este camino, aunque de manera un poco tímida en cuanto al acceso a documentos públicos, sigue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que en el artículo 19<sup>1</sup> garantiza a los ciudadanos la libertad de investigar, recibir información y opiniones además de la posibilidad de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión. Pese a que la Declaración Universal solo tiene fuerza moral, a mediados de los años 60 se produjo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a instancias de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 19 se consagró la libertad de buscar, recibir y difundir información.

Poco después, en 1969, se suscribió la Convención Americana sobre Derechos humanos que en su artículo 13 menciona que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, expresión y que este derecho implica la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole y por cualquier medio.

---

<sup>1</sup> **Artículo 19:** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Declaración Universal de los Derechos Humanos : <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>)

Ahora bien, existen diferentes etapas en el surgimiento de legislaciones de acceso a la información. La primera involucra a los países pioneros como Suecia (1766) y Finlandia (1951). Estados Unidos adoptó el *Freedom of Information Act* (Foia) en 1966 y después lo siguieron Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

La segunda ola tiene que ver con los países que después de estar bajo un régimen autoritario adoptaron las leyes de acceso entre 1990 y el año 2000 con el propósito de restablecer la institucionalidad democrática. Y desde hace unos 10 años hay una auténtica carrera por legislar el acceso a información, sobre todo, en países en vía de desarrollo. Alrededor de 87 países adoptaron para el año 2011 estas legislaciones.

En América Latina, en diez años once países promulgaron leyes de acceso a documentos públicos: Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), El Salvador (2011) y recientemente se suma Colombia en marzo de 2014.

En el marco del derecho internacional, uno de los hitos en materia jurisprudencial fue constituir el derecho de acceso a la información como un derecho humano y sumarlo al derecho de libertad de expresión.

Este hecho ocurrió cuando en el año 2005 la Relatoría Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información asesoró a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la presentación de una demanda en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Este caso informativo estaba relacionado con el derecho de acceso a la información y culminó con la sentencia del 19 de septiembre de 2006, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano. A la hora de fallarse tutelas y de interpretar el derecho de acceso a la información, sentencias como la mencionada antes, y que posteriormente en el capítulo de Chile se explicará en profundidad, este tipo de jurisprudencia tiene un alcance mayor al ser una experiencia en las Américas porque se convierte en un referente y fundamento de acceso y transparencia.

Paralelos a estos esfuerzos por defender el derecho, también entidades como la Comisión Interamericana de Derechos humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión impulsaron avances en la materia. En este panorama, las leyes de acceso a la información son primordiales para el ejercicio periodístico, investigativo y ciudadano.



De acuerdo con un estudio del *Open Society Justice Initiative*, titulado *Transparencia y Silencio*<sup>2</sup> y publicado en el año 2006, más de 65 países en el mundo cuentan con leyes que facilitan el acceso a la información a los ciudadanos. En la última década esta tendencia creció porque desde el año 2000 se han sancionado 28 leyes. Además, este derecho se ha incorporado en las Constituciones de más de 40 países.

En América Latina, las leyes para acceder a información han significado un avance en materia de lucha contra la corrupción, en verificar la institucionalidad democrática y observar cómo se desarrolla la gestión pública. A pesar de que existen diferencias entre las legislaciones en cuanto a terminología, alcances y sanciones, su propósito siempre será el de hacer válido el ejercicio del derecho y transparentar cada uno de los documentos que sean necesarios para los ciudadanos.

Con la Declaración de Nueva León<sup>3</sup>, del 13 de enero de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, se reunieron para comprometerse a promover los marcos jurídicos y normativos que garantizaran el derecho de acceso a los documentos públicos.

Como resultado de esta declaración firmada entre los Jefes de Estados y de Gobierno de las Américas, la Asamblea General de la OEA designó al Departamento de Derecho Internacional la misión de elaborar un proyecto de Ley Modelo sobre el Acceso a la Información y una Guía para su Implementación<sup>4</sup>. Dicho modelo de ley se hizo en colaboración con el Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de expresión, entre otros, junto con los Estados Miembros, la sociedad civil y expertos, para servir como un modelo de reforma en las Américas. El modelo de ley contempla el derecho de acceso a la información como un derecho humano y fundamental, además de ser una condición esencial para el desarrollo de una sociedad democrática.

Así mismo, sumado a estos aspectos, el modelo de ley destaca que el derecho de acceso a la información se aplica a toda la información que tengan los organismos públicos, desde aquella que esté controlada y archivada y en cualquier tipo de formato. También incluye que el derecho está basado en el principio de máxima divulgación de la información y que las excepciones deben ser claras y expuestas en la ley. Agrega que en la ausencia de una petición en concreto los sujetos obligados deben divulgar la información de forma proactiva y regular. Por supuesto, el proceso de

---

<sup>2</sup> Open Society Institute (2006), “Transparencia y Silencio”, (en línea), disponible en: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf), recuperado: junio 15 de 2015.

<sup>3</sup> Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004), “Declaración de Nuevo León”, (en línea) disponible en: [http://www.oas.org/documents/specialsummitmexico/DeclaracionLeon\\_spa.pdf](http://www.oas.org/documents/specialsummitmexico/DeclaracionLeon_spa.pdf), recuperado: septiembre de 2015.

<sup>4</sup> Organización de los Estados Americanos (2010), “Ley Modelo Interamericana para el Acceso a la Información Pública”, (en línea), disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf) recuperado: septiembre de 2015

solicitar información se debe regir por reglas justas que tengan plazos, gratuidad, justificación si se rechaza y posibilidad de acudir a instancias para apelar las decisiones. Por último, este modelo de ley considera que toda persona que niegue información violando las reglas establecidas debe enfrentar una sanción. Al mismo tiempo, insta a que se adopten medidas para promover y proteger el derecho de acceso en las Américas.

En este sentido, la inquietud periodística e investigativa que aquí se plantea viene desde la premisa de que la información es un bien común y en su facultad de brindar conocimiento para un ciudadano de a pie se necesita además de un instrumento jurídico, la efectividad más allá del papel. Así, en el presente estudio observamos un panorama similar en Chile, Colombia y México, donde a pesar de las diferencias de forma en cuanto a la ejecución de la legislación, es agri dulce la situación de acceso a la información para periodistas.

## **LA IMPORTANCIA DE RESOLVER ESTE CASO INFORMATIVO**

No es para menos entrar a investigar qué pasa con la información. Si sabemos qué está pasando en un país, podrían tomarse acciones para que mejoren la gestión política, económica y social, y para que aumente la participación ciudadana. Todo esto empieza desde el concepto de democracia. En una sociedad democrática, la información no solamente cumple el papel de ser un conocimiento que puede ser comunicado y almacenado en cualquier formato, sino que va más allá. La información pública oportuna, veraz y de calidad es un requisito para construir una sociedad que pueda ser guardiana no solo de los recursos públicos sino de todos los derechos.

Aunque todavía no se ha elaborado una norma a nivel internacional que precise y rija el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos, existen tratados internacionales que reconocen el derecho general de la libertad de información.

El informe *Open Society Justice Initiative*, ya citado, da cuenta de un texto sobre derecho de acceso a documentos oficiales que a nivel general es el de mayor autoridad sobre este tema y está reconocido en el Consejo de Europa que es una organización internacional creada en 1949, integrada por 46 países europeos, cuya misión es promover y proteger los derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho. En dicho texto, se establecen unos pasos mínimos y claros para ejercer la transparencia pública. Cabe mencionar que aunque en nuestras legislaciones no se cobijen estos puntos, ese es un marco referencial para desarrollar puntos clave en el acceso a información.

De igual manera, en materia de acceso a la información hay otros antecedentes como la ampliación del derecho a la libertad de información en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En dicha convención se propusieron una serie de resoluciones para que fueran adoptadas por los países y recomendaciones claves para velar por el derecho. Una de estas recomendaciones es la número 2 de 2002 del Consejo Europeo, a partir de la cual el *Open Justice* define la existencia de diez principios que representan normas internacionales acerca de cómo los gobiernos deben respetar este derecho en la legislación como en su ejercicio. Todo esto con el fin de sustentar este esfuerzo por aumentar el acceso a la información que como derecho humano fundamental es crucial para el desarrollo de una sociedad democrática.

El primer principio es el que se viene mencionando y será recordado cada momento en este reportaje: el acceso a la información es un derecho de todos. Este principio afirma que todas las personas tienen el derecho a solicitar información sin importar su procedencia, profesión o cualquier otra diferenciación. Por lo tanto, no deben existir requisitos de ciudadanía ni necesidad de justificar por qué se solicita un documento. En segundo lugar, está el principio de que acceder a la información es la regla y que el secreto es la excepción. Aquí se refiere a que toda la información que está bajo el fuero de organismos del gobierno es pública por principio. Solo pueden existir unas pocas razones para la reserva, que deben ser legítimas y establecidas en el derecho internacional y que están reconocidas en el derecho nacional de cada país.

El tercer principio es que el derecho de acceso les concierne a todos los organismos públicos. El público está en su derecho de recibir información que esté en poder de cualquier institución que maneje o esté financiada por recursos públicos o desempeñen una función pública, es decir, servicios básicos como el agua o la electricidad.

En cuarto lugar, el documento de *Open Society* plantea que la solicitud de información debe ser un proceso simple, rápido y gratuito. Para solicitar información solo deben ser necesarios los datos personales y la enunciación de los documentos que quiere. Es más, cualquier persona debería poder pedir información oralmente. La información debe ser suministrada, sino inmediatamente, en un corto plazo. Y, por último, el costo de ello no debe superar el de la reproducción de los documentos.

En quinto lugar, los funcionarios tienen el deber de ayudar a quien solicita la información. Si, por ejemplo, un ciudadano presenta la solicitud a un organismo equivocado, los funcionarios están en el deber de remitirla a la instancia correcta.

El sexto principio, y tal vez uno de los más importantes, es que la negación de información debe ser justificada. Los gobiernos solo pueden negar la información si su divulgación causa algún daño presente, probable y específico que afecte los intereses legítimos como la seguridad nacional o la intimidad. Las excepciones de acceso deben estar definidas en cada ley y además en cada negación se deben enumerar las razones por las cuales no es pública.

En séptimo lugar, está otro principio clave: que el interés público es más importante que cualquier daño que pueda causar la información al divulgarla, es decir, puede imperar sobre la reserva de información. Por ejemplo, la información acerca de amenazas medioambientales, la salud, los derechos humanos o de corrupción son de un alto interés público. En una sociedad democrática el interés público se refiere a casos como solicitar información sobre la salud del presidente, un asunto que concierne a toda la ciudadanía para poder saber si quien lo gobierna está en capacidad de hacerlo. Si no se conoce esta información, esto puede ser perjudicial para el país. Es necesario que se haga ese balance entre la información que se quiere negar y la necesidad de divulgarla por sus implicaciones en la sociedad.

El octavo principio consiste en que cualquier persona está en su derecho de apelar a un recurso legal para poder exigir la información, si esta fue negada. En otras palabras, cada solicitante puede exigir una revisión judicial efectiva y a corto plazo de esa negación o no divulgación de información por parte de un organismo.

El penúltimo principio se refiere a que los organismos públicos deben cumplir con la transparencia activa. Esto consiste en tener a disposición de la sociedad información esencial acerca de sus funciones, responsabilidades y el índice de la misma, sin que medie una solicitud para ver dichos documentos. Los organismos estatales tienen el deber de actualizar la información cada cierto tiempo y exponerlo de manera sencilla. Esto se conoce en las leyes como obligaciones de transparencia, información mínima requerida o transparencia activa, como se dijo antes.

Por último, existe el principio de que se necesita un órgano garante del derecho que sea independiente. Es deber del Estado crear una agencia, comisión, grupo u organismo de carácter independiente y autónomo, como la Defensoría del Pueblo, que se encargue de observar las negaciones, de promover el derecho de acceso a la información y de impulsar a que se transparenten cada vez más documentos que puedan ser necesarios para el ejercicio democrático dentro de una sociedad.

Después de entender estos principios se evidencia entonces que en la gestión del gobierno y del Estado se necesitan menos manos que intervengan y más ojos ciudadanos vigilando. Por esto resulta importante que en Chile, México y Colombia existan leyes de transparencia y acceso a la información. La iniciativa de contar con algo más que disposiciones sobre el tema en diversos textos jurídicos se necesitaba porque no se había adoptado plenamente el acceso a la información que cumpliera, además de estos diez principios, con un marco en el que sustentara el derecho y el ejercicio de acceso, es decir, reconocido en la Constitución.

En este sentido, el impulso de los gobiernos y legislaturas para adoptar leyes de acceso a la información y de libertad de información, valga la redundancia, empezó desde campañas de la sociedad civil hasta presiones por parte de organizaciones intergubernamentales e incluso por donantes de entidades privadas. Cada uno de estos agentes libra una batalla por la transparencia como una iniciativa para ir contra la corrupción.

Resulta importante mencionar que el acceso a información no solo constituye una herramienta para esta lucha. La transparencia también es un instrumento para evitar la impunidad en contextos de mucha violencia e inseguridad, y para velar por los derechos fundamentales como el acceso a la salud y a la vivienda. Las posibilidades de usos son infinitas y los gobiernos intentan con estas medidas ganar más confianza con los ciudadanos y por lo tanto aceptar la participación pública y ser más abiertos. Las leyes de acceso significan una oportunidad para quienes busquen promover el gobierno abierto y responsable.

En este panorama, es posible referirse al *Open Government Partnership* (OGP) o la Alianza para el Gobierno Abierto organización a la que pertenecen los tres países en cuestión. Esta iniciativa internacional nació en el año 2011 con el objetivo de que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y así la capacidad de respuesta con los ciudadanos sea más efectiva. Con esto se logra que la gestión del gobierno sea más eficiente y los servicios que necesita un ciudadano puedan mejorarse. Quienes hacen parte de esta cruzada por la transparencia se comprometen a cumplir cuatro objetivos : transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación. Actualmente hay 69 países miembros.

De esta forma, el gobierno abierto pretende generar información del gobierno de forma clara y transparente que si otro usuario o ciudadano quiere utilizar la persona cuente con formatos sencillos para visualizar, descargar y para comprender. En este sentido tienen que ser claros para todo tipo de necesidad. De acuerdo con los objetivos de la OGP esta se define como: “una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la

transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animados por un espíritu plural e inclusivo esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil”<sup>5</sup>.

En países como México el concepto de datos abierto y gobierno abierto llegó en 2009 por el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que promovió el presidente Barack Obama. De esta forma, para el 20 de septiembre de 2011, México se sumó a esta iniciativa y formó parte de los países promotores gracias al Instituto Federal de Acceso a la Información, organizaciones sociales y el gobierno federal. Actualmente, México ocupa la copresidencia de este organismo y el país número 41 del mundo que cuenta con la mayor cantidad de datos abiertos, de acuerdo con Ania Calderón Directora General de Innovación Digital, Presidencia de la República. En este contexto, Estados Unidos es el país con mayor cantidad de datos abiertos en el mundo, seguido por Canadá y Reino Unido.

Países como Colombia y Chile también hacen parte de esta iniciativa, el primero desde el año 2011 y el segundo desde 2012. Parte de las acciones que han realizado para mejorar como gobierno abierto es implementar las leyes de acceso a la información, de aquí la importancia de señalar este tema. Cada país lleva a cabo un plan de acción donde establece sus necesidades en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Gracias a iniciativas como esta fue posible que en naciones como Chile que venían de una dictadura militar iniciaran un cambio cultural orientado hacia una mayor transparencia. Los casos de corrupción reforzaron la necesidad establecer una agenda pro-transparencia que se formalizó de 2002 a 2003 y de ahí en adelante la prioridad de estos consensos para acabar con el estado de secreto era renovar la composición política del gobierno. Es por esto que uno de los mayores hitos en este tránsito a la transparencia de esta nación fue la promulgación de la ley de acceso a la información y transparencia en el año 2008 porque permitió vigilar y fiscalizar la administración pública del Estado.

Además de este tipo de proyectos en los planes de la OGP está contemplado crear portales de datos abiertos públicos que permite proporcionar información de interés para toda la sociedad. En ese sentido, la Alianza para el Gobierno Abierto está íntimamente ligado con las leyes de acceso a la información porque trabajan de la mano con otras iniciativas para transparentar la gestión del gobierno y la rendición de cuentas.

---

<sup>5</sup> Cita tomada de la página de la Alianza para el Gobierno Abierto OGP en la sección de misión y objetivos, puede consultarse en : <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/misión-y-objetivos>

Por supuesto, a pesar de las iniciativas de gobierno abierto, no todo es perfecto en el acceso a la información y los documentos, puesto que la proliferación de estas leyes también conduce a riesgos como que los Estados, con el firme propósito de mostrar sus aptitudes democráticas a la comunidad internacional, adopten una ley que esté fuera de estándares o que incluso sea excelente en papel, pero no se pueda cumplir del todo en la práctica. Precisamente este es el caso de algunas de las leyes en América Latina, porque su redacción y su forma funcionan, pero en la práctica distan de ir más allá de una norma escrita en el papel.

En se orden de ideas, en este trabajo se pretende monitorear el acceso a la información con el fin de aproximarse a una evaluación desde el periodismo de si las leyes en Chile, México y Colombia cumplen con lo que dicen y lo hacen en conformidad con estándares y sus propias disposiciones.

Así, como abre bocas, estimado lector, es de gran preocupación que los funcionarios públicos no muestren un compromiso real respecto a la leyes de transparencia y el derecho de acceso a documentos públicos. En ocasiones creen que su cargo les otorga superioridad, cuando en realidad la información que tienen en su manos es de todos. O, por ejemplo, pese a que los plazos de entrega de la información están estipulados en la ley, hay demoras, prórrogas injustificadas, lo cual hace que una investigación periodística se retrase o que el derecho de un ciudadano se vea vulnerado.

El proceso de acceso a la información implica un encadenamiento de acciones específicas y coordinadas que deben ser efectivas para el ciudadano, para que se rindan cuentas, y queden registros de lo que se solicitó o lo que se negó. En Estados donde la gestión de información es débil, es posible que si un organismo no posee la información requerida y quiere informarle al solicitante dónde puede encontrarla, no lo pueda hacer. Esto además se debe a que no hay índices públicos en donde se pueda localizar la información. En el caso de que sí esté la información en el organismo al que se le solicitó el acceso a la misma, la entrega también debe ser eficiente. En este sentido, por ejemplos como el anterior, es necesario y fundamental conocer el derecho de acceso a la información y saber cómo se ejerce porque ahí es donde se evalúa la institucionalidad.

El análisis realizado nos permite hacer una reflexión: que no se mendiga información ni a entidades y menos a servidores públicos. Con las leyes y con esta aproximación a ellas llegó el momento de que cada ciudadano en la sociedad se haga dueño de su derecho y lo exija. La información es de todos, no un privilegio de pocos. Cada vez más existe una justificada demanda en las sociedades democráticas por transparentar espacios que antes estaban amparados por la opacidad, corrupción e impunidad.

Uno de los aspectos fundamentales de este reportaje es saber quiénes han buscado eludir y quiénes son los sujetos obligados a suministrar documentos e información pública. De esta manera, querido lector y ciudadano, lo invitamos a que se sumerja en este misterio informativo, que cuestione cada uno de los movimientos de su gobierno, que no se quede con la duda y, sobre todo, que aprenda que acceder a la información no es solo una herramienta periodística, sino un derecho fundamental de todas las personas.



# CAPÍTULO I – MODUS OPERANDI: DEL CÓMO FUNCIONAN LAS LEYES

## COLOMBIA

Para sumergirse en el acceso a la información en Colombia hay que devolverse a 1913, específicamente al Código de Régimen Político Municipal. En este código se estableció en el artículo 320 de la Ley 4 que es posible expedir documentos que existan en los archivos de las oficinas de orden administrativo, siempre y cuando no tengan carácter de reserva. Esto significa que desde hace más de un siglo en el país existieron disposiciones legales que planteaban la necesidad del acceso a la información y de la existencia del derecho.

Posteriormente, en el año 1975, se expide la Ley 51, el Estatuto del Periodista, que en su artículo 12 garantizó la libre movilización periodística y acceso a la información pública para el pleno cumplimiento de su misión informativa. Aquí es necesario hacer una pausa para hablar del triángulo de derechos que cubre a los periodistas. En la punta está el artículo 20<sup>6</sup> de la Constitución Política colombiana sobre la libertad de expresión, inmerso dentro de los derechos fundamentales. El 20 se considera la base constitucional para el ejercicio del periodismo, que, sin embargo, está complementada por otras normas.

Tres de ellas son el artículo 23, sobre derecho de petición, el artículo 73<sup>7</sup>, donde se habla de la protección para los periodistas y el 74<sup>8</sup>, sobre acceso a la información pública. La Constitución de 1886, que rigió hasta 1991, tenía un artículo, el 45<sup>9</sup>, que protegía el derecho de petición. Posteriormente en 1985, el Consejo de Estado, a través del magistrado Carlos Galindo Pinilla, equiparó el derecho de acceso a la información al voto, un gran paso dentro de una democracia representativa. Luego se expidió la Ley 57 de 1985, en la que se ordena la publicación de los actos y documentos oficiales. Cuando llega la década de los noventa, entra a regir la nueva Constitución de 1991 que en su artículo 74 garantiza expresamente el acceso a documentos públicos salvo excepciones que cite una ley.

---

<sup>6</sup> **Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

<sup>7</sup> **Artículo 73.** La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

<sup>8</sup> **Artículo 74.** Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.

<sup>9</sup> **Artículo 45,** Constitución de 1886. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

En este breve recorrido por el marco jurídico y constitucional se puede decir que muchas de las obligaciones actuales de la ley de transparencia y acceso a la información pública se establecieron con anterioridad a través de disposiciones que estaban contenidas en otras normas. A estas hay que sumarles la del Gobierno en Línea (Decreto 2693 de 2012), Gestión Documental (Ley 594 de 2000) y Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), entre otras. En ese orden de ideas, llega el año 2011 con la Ley 1437 sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el que se regula el derecho de petición.

De esta manera, para los efectos de este trabajo nos interesa muy especialmente la Ley 1437 de 2011, que reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde se regula el derecho de petición. Pero también nos interesa la Ley 1712<sup>10</sup>, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que rige desde 2014.

En entrevista con Marcela Restrepo, directora del Área del Sector Público de la organización Transparencia por Colombia, señaló que la iniciativa del proyecto de ley de transparencia y acceso a la información surgió hace 7 años, después de un análisis exhaustivo de la normatividad que existía y el contexto nacional.

Uno de los objetivos de Transparencia por Colombia es la lucha contra la corrupción, el control social, monitorear y hacer fiscalización ciudadana a la gestión pública. Para poder hacer de manera efectiva la fiscalización de la gestión pública es necesario informarse. Desde esta premisa, dice Restrepo, el trabajo de indagación, de evaluación de entidades públicas, de verificación de proyectos de inversión depende en gran medida de dos factores: que exista información pública y que el ciudadano o quien quiera pueda acceder a ella.

En ese orden de ideas, desde hace unos años, con el apoyo del gobierno holandés, a través de la Embajada del Reino de los Países Bajos, Transparencia por Colombia empezó a monitorear diferentes sectores del Estado, partidos políticos, temas electorales y de política pública para incluirmos en el proyecto de transparencia. Preguntándose acerca de la pertinencia de promover el proyecto de ley, la organización descubrió que Colombia no tenía una normativa que reuniera todo. El país contaba con normas constitucionales y con una antigua ley, la del Código de Procedimiento Municipal de 1913, que hablaba de acceso a documentos públicos.

---

<sup>10</sup> Colombia, Congreso Nacional de la República (2014, 6 de marzo), “Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, en Diario Oficial, núm. 49084. De marzo 6 de 2014, Bogotá.

De esta forma, al concluir que acceder a información implica ir más allá de la posibilidad de acceder a documentos públicos, Transparencia por Colombia tuvo claro que es un derecho humano fundamental, es decir, que va más allá de la noción de que la información es un registro administrativo que tienen los funcionarios públicos para tomar decisiones y gestionar lo público. Teniendo en cuenta además la importancia del derecho a nivel internacional en conjunto con otras organizaciones civiles se creó la Alianza Más Información Más Derechos con el propósito de promover un proyecto de Ley Estatutaria en el Congreso de la República. Previo a ello, es importante mencionar que el presidente Juan Manuel Santos se reunió con la Directora de Transparencia Internacional, quien fue determinante para que este proyecto pasara al órgano legislador.

Así, lo que concibió Transparencia por Colombia con las demás organizaciones era que el país tenía una suma de registros administrativos, una producción de información funcional pero en un solo canal de comunicación, es decir, funcional para el gobierno y las autoridades públicas, mas no para el ciudadano. La información no se pensaba como su carácter de bien público universal. Dentro de los delitos de corrupción que discutieron estaba el manejo de información privilegiada que debe estar al alcance de todos y no de unos pocos. Es por esto que también, con apoyo de la ex Relatora para la Libertad de Expresión, Catalina Botero, con la asesoría legal de Dejusticia y también con el apoyo de la OEA, entregaron un proyecto al Congreso que se adaptara a la Constitución de 1991.

El proceso empezó con Dejusticia y Transparencia por Colombia cuando formularon la propuesta para un proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información en Colombia. El propósito era que tuviera en cuenta los postulados de la Constitución de 1991 y los estándares internacionales. A esta iniciativa se sumó la Alianza de Organizaciones Sociales Más Información Más Derechos. En ese orden de ideas, el primer borrador de Proyecto de ley se ajustaba a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. En ella se recogían las experiencias de países como México, Chile, Canadá y Reino Unido en la implementación de sus legislaciones y tenía en cuenta los planteamientos sobre acceso a la información en las Convenciones contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En ese orden de ideas, después de esto en el Congreso se socializó la importancia de esta temática y de lograr armonizar varios proyectos que existían sobre el tema que estaban en ejecución. El espíritu del proyecto inicial era garantizar el derecho de acceso a la información pública a los ciudadanos y por tanto así asegurarse del pleno ejercicio de los otros derechos.

El proyecto se radicó el 1 de noviembre del año 2011 y es hasta el 7 de marzo de 2012 que se hace la primera ponencia en el primer debate en el Senado por los ponentes Luis Fernando Velasco y Juan Manuel Corso. Después, fue aprobada en la Comisión I del Senado el primer debate y pasó al segundo debate y así pasó todo el proyecto con sus cuatro debates correspondientes primero por Senado y después en Cámara. El 21 de junio de 2012 se envió a la Corte Constitucional para control, después en mayo de 2013 fue declarado exequible y finalmente el 6 de marzo de 2014 se sancionó.

El proyecto<sup>11</sup> de ley que en un principio se entregó al Congreso de la República sufrió diferentes transformaciones. En algunos de los debates hubo preocupaciones sobre diferentes temas. Por ejemplo, en la discusión de plenaria del Senado se había incluido como parte del principio de responsabilidad del uso de la información la necesidad de citar a la fuente de esa información cuando se usara públicamente. Esta mención no estaba en la propuesta original y para los proponentes estaba en contradicción con la jurisprudencia constitucional. La segunda preocupación fue por el órgano garante, porque buscaban tener un organismo como el de las otras experiencias internacionales y dado los costos que genera crear uno así, al final se eligió a la Procuraduría.

En tercer lugar, el proyecto proponía que si al ciudadano se le negaba información podía acudir al mecanismo de tutela para evitar otros procesos administrativos que alargan la espera. Sin embargo, el texto que aprobaron sobre el procedimiento de solicitudes mantiene lo que se tenía en 1985 con el recurso de insistencia que no es muy eficiente porque, según los proponentes, da discrecionalidad al funcionario a negar la información. Para el proyecto de ley principal, la acción de tutela era el recurso más efectivo y garante porque así dejaría más claro los procesos de acceso a la información.

Después de todos los debates, la conclusión a la que llegaban los proponentes era que el derecho de petición no era suficientemente fuerte para garantizar el ejercicio y por eso se unieron fuerzas para crear este marco jurídico que obligara al Estado a entregar la información que para todo ciudadano es útil. Se concibe a la ley como un gran avance en materia de acceso y por ser una vía para el fortalecimiento de la democracia en la nación. Más allá de esto, quienes impulsaron este proyecto de ley se preocuparon por reconocer y confirmar un derecho fundamental de los ciudadanos y por tanto así la obligación del estado a garantizarlo.

Sin embargo, para otros sectores de la sociedad, la ley significó un retroceso en acceso a la información porque pone en duda el hecho de que la información esté bajo el fuero de los funcionarios. Muchos temen que los funcionarios pongan en una balanza los derechos y decidan no

---

<sup>11</sup> Aquí puede verse todo el seguimiento del proyecto de ley de transparencia y acceso a la información: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-crea-la-ley-de-transparencia-y-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-nacional-y-se-dictan-otras-disposiciones-acceso-a-la-informacion/6501/#tab=2>

entregar la información o incluso negarla. En entrevista con Alberto Donadio, periodista, abogado y uno de los pioneros del periodismo investigativo en Colombia, considera que la Ley 1712, significó un retroceso en materia de transparencia y acceso. En entrevista con él, una de sus mayores insatisfacciones sobre la ley es que estando en vigencia desde septiembre de 2014 sigue operando el régimen de acceso anterior.

Uno de los mayores errores, dice Donadio, es que al mismo tiempo que se estaba efectuando el proyecto de ley para diseñar la Ley de Acceso a la Información, se estaba reformando el capítulo que regula el derecho de petición dentro del Contencioso Administrativo, y que el 30 de Junio de 2015 terminó cuando se promulgó la Ley 1755. Lo que ocurre aquí es que existen contradicciones entre ambas leyes, por lo tanto, el aparte sobre el artículo 23 de la Constitución se opone en las dos legislaciones. Ahora bien, para tener más claridad sobre este tema, señala Emmanuel Vargas, exasesor legal de la Fundación Legal Para la Libertad de Prensa y ahora asesor en el Ministerio del Interior:

“Al parecer, el principal problema está con los recursos que aparecen en la 1755, porque derogarían los que se ponen en la 1712. Esto es grave porque la ley 1712 permitía usar la tutela en más casos en los que niegan información, mientras que la ley 1755 hace que volvamos a un modelo que teníamos en la ley 57 de 1985. De resto hay unas cosas que se cruzan pero lo que se ha interpretado es más que son complementarias. De todos modos, el gobierno va a hacer una consulta al Consejo de Estado para que diga cómo se deben interpretar todos los cruces que pueda haber”.

Retomando, señala Alberto que antes de dictar la Ley 1712 el Congreso había dictado un Código de Procedimiento Administrativo para remplazar el Decreto 01 del 84, en el que se regulan los lineamientos en el proceso en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos y que regula también las actuaciones administrativas dentro de las entidades oficiales. En dicho código estaba el capítulo sobre el derecho petición y sobre acceso a la información. Dice Alberto:

“ Cuando este caso llegó a la Corte Constitucional, esta le dio el visto bueno a todo el Código menos a ese capítulo porque el derecho de petición está en el artículo 23 de la Constitución y hace parte de los derechos fundamentales y se tiene que aprobar bajo el régimen de ley estatutaria que requiere una mayoría especial. Entonces lo que la Corte dijo era que le daba plazo al Congreso y que dejaba vigente ese capítulo sobre el derecho de petición. También dijo que dejaba vigente el de derecho de acceso siempre y cuando el congreso antes del 31 de diciembre de 2014 dictara otra ley repitiendo esas normas ya con el régimen de ley estatutaria.”

En este sentido, una vez el código entre en vigencia por la orden que dio la Corte Constitucional al Congreso, señala Donadio, “la ley de transparencia se cae”. En palabras del abogado y periodista, la nueva Ley, la 1755, borra la anterior, la 1712, y por tanto se volvería a aplicar el régimen pasado y todo el proyecto de transparencia se caerá tarde o temprano.

Este debate a dado mucho de qué hablar y para Pedro Vaca, Director Ejecutivo de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), uno de los problemas que tiene la ley 1712 es este mismo. Dice Vaca :

“Lo que pasa es que esas dos leyes tuvieron motivaciones distintas entonces considero que el principal cambio está en que la ley de acceso a la información y, de acuerdo a los estándares que existían antes, el ciudadano no tenía por qué explicarle a una entidad por qué estaba solicitando la información. Mientras que la ley de derecho de petición, habla de especificar el objeto de la petición. De esta forma, afecta la operatividad de la ley, está depositando más cargas en el solicitante de información, esta es una ley pensada en ciudadanos, la otra pensada en entidades públicas. Es un problema porque además los mismos congresistas ponentes impulsaron ambas leyes. Se van a tener problemas a nivel de funcionarios públicos porque un ciudadano puede pedir información con base a una ley y ellos pueden responder con base a la otra, entonces el proceso es más dilatorio”.

Es necesario hacer una salvedad, ambas leyes son estatutarias, es decir, ninguna es jerárquicamente superior a la otra, se contradicen y por eso ha sido uno de los mayores debates en cuanto al funcionamiento de la ley en este año.

Ahora bien, cabe aclarar que para este momento ambas leyes son vigentes, la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015. Para comprender un poco más, y en palabras del abogado Emmanuel Vargas, este tipo de discusiones implican entender el contenido de los debates en el Congreso. De acuerdo con Vargas, durante varias ocasiones en el debate del proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, se afirmaba que este derecho va más allá que el derecho de petición. Vargas señala :

“Después, en el examen que hizo la Corte Constitucional de la ley 1712 e 2014 se dijo que, aunque se puede considerar que “el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo”, “cada derecho tiene una entidad propia y un contenido autónomo discernible”. De esto se puede concluir que la ley 1755 de 2015 establece una normatividad general sobre el derecho de petición y la ley 1712 tiene una reglamentación específica para el ejercicio de este cuando es un instrumento para acceder a información pública”.

Por lo tanto, y tomando la explicación de Vargas, teniendo en cuenta que la Ley 1712 regula integralmente el uso del derecho de petición para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, esta sería la mejor norma a aplicar. Por último, no sobra mencionar que existen tres artículos de la Ley 1755 de 2015 que, según el abogado, podrían entrar en conflicto con la Ley 1712. Esto no significa que se contradigan sino que se complementan. Los artículos son: artículo 24, Informaciones y documentos reservados; artículo 25, Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva y, artículo 26, Insistencia del solicitante en caso de reserva.

Si seguimos haciendo un recorrido en la legislación colombiana, uno de los avances más significativos, de acuerdo con Vaca, ha sido que esta ley va más allá de la posibilidad de acceder a documentos públicos. La ley 57 de 1985 es una ley de acceso a archivos no una ley que contemple el derecho de acceso a la información pública. Por supuesto, acceder a archivos es un componente importante del acceso pero con el paso del tiempo el acceso a la información pública se volvió

autónomo. Una cosa es acceso otra cosa es su carácter autónomo, por eso Colombia frente a otras naciones ya tenía un recorrido extenso sobre esta materia porque contaba con instrumentos.

Gracias a investigadores y periodistas como Alberto Donadio, señaló Vaca, es que la Ley 57 de 1985 tuvo una gran interpretación constitucional. Antes de la aprobación de la ley actual, Colombia tenía instrumentos legales, constitucionales y jurisprudenciales con la dificultad de que el derecho de acceso a la información pública estaba disperso y segundo que dicha dispersión afectaba a los funcionarios públicos más que a los periodistas porque no saben qué significa el acceso a la información. Por esto al sentir que estaba incompleta la ley, en 2014, la Ley 1712 contempló el derecho de acceso a la información como un derecho complejo y autónomo.

Antes para un periodista o ciudadano era necesario invocar dos artículos constitucionales, el 20 y el 74 y sumarle a este la Ley 57 de 1985. Así se realizaba un ejercicio de interpretación muy amplio, ahora se cuenta con un instrumento que pretende reunir todo en uno solo. Cambia entonces el concepto de acceder a documentos que están en custodia o son producidos por el Estado, al concepto de acceso a la información pública en el marco interamericano que es sobre información de alto interés público para la sociedad.

## **DE LOS SUJETOS OBLIGADOS Y QUIENES SE SUPONEN ACATAN LA LEY**

La ley 1712 cobija un horizonte amplio de sujetos obligados<sup>12</sup>. Antes se enfocaba sobre todo en sujetos de naturaleza pública como entidades del estado, únicamente. Ahora la nueva legislación tiene entre a quién vigila a partidos políticos y a cualquier entidad privada que preste un servicio público. Por ejemplo, Codensa, empresa de energía, el Acueducto u otra entidad que en su relación privada maneje dineros o relaciones de interés público. Un partido político entra en esta categoría porque a pesar de ser en un principio organismo de naturaleza privada, quienes hacen parte de ese movimiento significativo de ciudadanos tienen en su naturaleza una altísima vocación pública que les exige ser transparentes y promover que no sean opacos.

La ley es un poco más ambiciosa dentro de los sujetos que se pretenden transparentar que otras leyes. Cubre como sujetos a las entidades de todas las ramas del poder público, organismos de control y entidades estatales independientes. Además particulares que ejerzan funciones públicas, incluso contratistas del estado en el marco de esas funciones tienen que ser considerados sujetos obligados. Lo que hace la ley es ampliar el espectro de organismos que deben proporcionar información y todo también depende de la participación en un porcentaje del capital público. En este sentido, esta es una

---

<sup>12</sup> Los sujetos obligados son quienes deben cumplir la Ley.

ley que quedó con unas categorías abiertas que permiten hacer pruebas de hasta dónde puede llegar el sujeto obligado, lo que sí es cierto es que va más allá de las entidades del Estado.

Para saber cuáles son los sujetos obligados hay que remitirse al artículo 5<sup>13</sup> de la ley 1712 . Allí se mencionan a grandes rasgos cinco grupos particulares que deben entregar información de manera proactiva. En primer lugar, se encuentra el Estado en todo su conjunto que incluye las tres ramas del poder público, los órganos de control, y entidades estatales a nivel nacional, departamental y municipal. En segundo lugar, están todos aquellos prestadores de funciones públicas y servicios públicos. Se encuentran en tercer lugar, los partidos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, que así sean de naturaleza privada representan intereses de la sociedad y por eso entran como sujetos obligados. En cuarto lugar, están las entidades que administran instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público y por último, personas que reciban o intermedien fondos públicos como los contratistas.

Los sujetos obligados deben cumplir con una normatividad de acuerdo con la ley y es la transparencia activa. Como se mencionó antes la transparencia activa se refiere a la información mínima requerida que debe estar tanto en los portales de internet como en físico en la misma dependencia. Una de las mayores preocupaciones periodísticas y ciudadanas es que los sujetos obligados no encuentran la importancia en transparentar la información, existe una cultura del secretismo tan arraigada en los servidores públicos que son pocos quienes con diligencia cumplen con esta tarea.

En estas circunstancias, el 24 de julio de 2012, Alberto Donadio se pronunció en su columna titulada *Fuego amigo* en el diario *El Espectador*, donde se refiere a los documentos que tienen carácter de reserva. De acuerdo con el abogado, la Ley 1712 viola la Constitución. Esto se debe a que en el artículo 74 de la misma se establece que los documentos oficiales son siempre públicos, salvo excepciones que establezca la ley. Es decir, solamente el Congreso por medio de las leyes puede crear reserva, no es un poder delegable. Sin embargo, con la nueva ley, dice Donadio, se autoriza al

---

<sup>13</sup> **Artículo 5-**Ámbito de aplicación-Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.



Gobierno a definir si entrega o no información cuando se haga una solicitud en la que se revele algo que cause daño presente, probable o específico y por tanto excede el interés público que representa el acceso a la información. De esta manera, se está diciendo que el acceso queda al criterio del funcionario y esto no lo permite la constitución. Es una balanza desequilibrada donde en un lado está el derecho de acceso a la información y en el otro el “daño presente”.

La opinión de Alberto Donadio es clara: “Partieron de un hecho cierto: que los funcionarios tratan los documentos estatales como si fueran papeles privados y a que los periodistas se les imponen trabas ilegítimas. Y luego se hicieron el harakiri, redactando un proyecto de ley que les da a los funcionarios la opción de crear la reserva, caso por caso”. La preocupación de Donadio por el abuso y violación de la Constitución reside también en que ahora la reserva legal no puede durar más de 15 años pero que una entidad oficial, si lo desea, puede ampliarla por 15 años más si el superior jerárquico lo decide así. Otra crítica al proyecto de ley es la reserva que no existía y de la cual gozará el gobierno que es la de los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso de deliberación de los servidores públicos.

Para el mes de mayo en el año 2012, se pronunció sobre el tema Elisabeth Ungar Bleir, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia, escribe que el 25 abril de ese año se aprobó el segundo debate de la ley, y que contrario a lo que “algunos periodistas” dijeron, “el propósito de la ley no es recortar los derechos constitucionales al libre acceso a la información, sino ampliarlo y garantizarlo”. Para Ungar, esta ley tiene como objetivo combatir la cultura del secreto, la opacidad en el manejo de la información pública y la posibilidad de entender que la información no es patrimonio de unos pocos.

De acuerdo con la directora de Transparencia por Colombia, la ley 1712 está a la par con los estándares internacionales, pues resalta cómo la legislación actual de ese momento, 2012, no reconoce la autonomía del derecho de acceso a la información como derecho fundamental y no consagra la tutela cuando un funcionario niega el acceso a información pública por clasificarla como reservada. Por esto, resalta Ungar, es que el proyecto de ley contempló la definición de lo que se conoce como sujetos obligados, que no solo se refiere a entidades estatales, sino que debe aplicar a cualquiera que cumpla funciones en nombre del Estado así esta sea una persona privada. Resalta la columnista que al ejercicio periodístico se le excluye de esta función porque las autoridades no tienen por qué meterse con la información de la prensa. En entrevista con Martha Soto, directora de la Unidad Investigativa de *El Tiempo*, afirmó que “la información no está bajo el fuero. Las restricciones reposan en leyes y solo las que están taxativamente enumeradas son las que nos pueden negar”.

Ahora bien, por otra parte la Procuraduría General de la Nación, el organismo garante del derecho, desde el Grupo de Transparencia, realizaron en diciembre de 2014 el primer Informe<sup>14</sup> de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. En dicho informe evaluaron el cubrimiento de las fuentes y sistemas de información del Estado para verificar la publicación de la información mínima requerida. Evaluaron un total de 413 entidades públicas del orden nacional. En el informe no se incluyeron sujetos obligados como naturales o jurídicas privadas que presten o desempeñen función pública, servicio público o sean autoridad pública. Tampoco se contemplaron los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, ni las entidades parafiscales. Esto quiere decir que solo evaluaron el primer grupo de los sujetos públicos mencionados anteriormente.

En ese orden de ideas, para evaluar el cubrimiento de las fuentes y sistemas de información del Estado, el informe identificó cuáles de ellos monitorean el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia que tienen que ver con contratación, presupuesto, gestión documental, estructura orgánica, trámites, procedimientos y normatividad de las entidades, entre otras. La Procuraduría eligió diez fuentes y sistemas de información donde se reportan las entidades públicas del orden nacional y estos sistemas son a la vez administrados por siete entidades encargadas de la vigilancia de sus temas dependiendo de su especialidad.

Entre los diez sistemas a los que se refiere el informe, el Secop, es decir, el Sistema Electrónico de Contratación Pública junto con el Archivo General de la Nación son los que más vigilan entidades, la primera con 295 y la segunda con 284. Para sorpresa de muchos, el RdC, Rendición de cuentas de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República solo vigila 134 entidades, un 32% de ese total de 413 entidades. Es decir, es la herramienta con menor cubrimiento a entidades públicas nacionales. Es importante mencionar, que la diferencia entre los niveles de cobertura de los diez sistemas y fuentes de información varían por ejemplo si son entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público Nacional que solo suman 180 entidades.

Frente al nivel de cumplimiento de los sujetos obligados en cuanto a transparencia activa, se encontró primero que existen 39 obligaciones de información mínima de las cuales 31 están contenidas en el Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión (FURAG) que aplica a la rama ejecutiva a las 180 entidades mencionadas. Para el año 2013, según el informe, las entidades públicas nacionales cumplían con 73% de las obligaciones mínimas, es decir, que con la Ley 1712 aumentaron el mínimo de transparencia activa contenido en la dependencia. Cita además el informe que la información con

---

<sup>14</sup> Procuraduría General de la Nación (2014) "Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Acceso a la Información Pública", (en línea), disponible en : <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf> recuperado: en julio 30 de 2015.

la que más cumplen los organismos tienen que ver con mecanismos o procedimientos, funciones y deberes, el Plan de Acción, informes de gestión y la descripción de la estructura orgánica de la entidad. La obligación que menos cumplen es la que tiene que ver con el Registro de Activos de Información que solo se acata en un 22%.

Si se evalúan el cumplimiento de las obligaciones, es sorprendente que la información referente a contratos, datos de ejecución, adquisiciones, plazos de cumplimiento y directorio de personas con contrato de prestación no están publicados, tienen un 0% de cumplimiento. Entre el ranking de entidades públicas, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la Dirección Nacional de Derecho de Autor y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) son las tres dependencias que están en el primer puesto de cumplimiento de las obligaciones de la ley en cuanto a transparencia activa con un 82%, que corresponde al 2% de las entidades. A estas tres entidades le siguen 10 con un 79% de cumplimiento y si se compara hay 21 entidades que tan solo cumplen con 5% de estas obligaciones, es decir, un 12% de las entidades.

En este panorama, donde ni siquiera el cumplimiento de las 39 obligaciones mínimas de transparencia llegan al 100% por parte de las entidades del Estado, revela que pese a que la Ley de Transparencia recoge diversas obligaciones de normativas anteriores todavía la cultura de transparentar información que es básica para la ciudadanía, no está disponible. Existe, según las conclusiones del informe, un déficit en el cubrimiento de 68% y 29% entre las fuentes y sistemas actuales de información del Estado que monitorean el cumplimiento. Esto significa que desde que entro en vigencia la ley es importante identificar el número de sujetos obligados, que ahora no se sabe, particularmente entre las entidades líderes de política y el Ministerio Público y también revisar esos sistemas de información. En el ranking por ejemplo, el Ministerio de Trabajo tuvo el puesto 18 con un 37% de cumplimiento. La Dirección Nacional de Bomberos tuvo el puesto 21 con un cumplimiento del 5%

En este contexto, para contrastar el uso de la Ley, en una encuesta realizada para este reportaje a periodistas asociados al Consejo de Redacción a nivel nacional, frente a los sujetos obligados y a la consecución de la información, hay un horizonte amplio de opiniones y experiencias. En cuanto a la entidad eficiente en responder la información, se mencionan al Consejo Nacional Electoral (CNE), la Alcaldía de Bogotá, la Presidencia de la República, la Policía y el Ejército, el Supernotariado y la Personería de Medellín, entre otros. También se cuestionó cuáles son las entidades a las que más se solicita información, entre ellas están, Alcaldías, gobernaciones, ministerios, la Registraduría Nacional, Procuraduría, CNE, Presidencia de la República, Migración Colombia, Gobernación del Magdalena, Alcaldía de Santa Marta, Secretarías Municipales y el Dane.

En cuanto a la proactividad de entrega de respuestas a solicitudes en ocasiones los funcionarios responden con excusas tales como que están de permiso, que el funcionario está de vacaciones y que el reemplazo no está autorizado. También suelen mencionar que la persona encargada de dichos trámites lo hará pero dentro de quince días hábiles o dicen simplemente que no están autorizados para entregar la información. Y como lo dijo uno de los periodistas encuestados: “esto se llamaría un rebote burocrático”. Las entidades privadas son más activas en brindar información y de las públicas una de las más destacadas por los periodistas es la Presidencia.

La información que no se encuentra, por ejemplo, tiene que ver con la pública en cuanto a datos y cifras. En el departamento de Casanare son deficientes los sistema, no existe manejo alguno de la Asamblea Departamental y en las Alcaldías de Orocué, Támara, La Saliana, las también instituciones de salud como en el Hospital de Yopal no cuentan con la información necesaria. Mencionan los periodistas que muchos de los portales todavía no se ajustan a los mínimos requeridos por la Ley 1712. Un caso ha sido la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Santa Marta donde no se han actualizado esos mínimos de transparencia, tampoco es posible encontrar escalas salariales y contratación de personal.

Frente al proceso de solicitud, manifestaron que las entidades que se toman más tiempo en el trámite han sido las secretarías tanto de gobernación como de alcaldías. Dice uno de los periodistas “ siempre hay que esperar a la aprobación de un superior que debe ser autorizado por otro y cuando llega la información, ya no sirve”. La DIAN y la Aerocivil también son entidades que demoran en dar la información. En ocasiones los periodistas solicitan acompañamiento al grupo de Transparencia de la Procuraduría para poder presionar la entrega de los documentos. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) junto con el Ministerio de Saludo y Fuerzas Militares se suman a esta lista.

### **ÓRGANO GARANTE: PROCURADURÍA**

Uno de los debates más grandes que ha habido respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Colombia, es que el órgano garante del derecho sea la Procuraduría General de la Nación. Antes de ser promulgada la ley, la prensa debatía sobre cuál sería la entidad más indicada para hacerse responsable de proteger el derecho de acceso. Sobre este tema Elisabeth Ungar, directora de Transparencia por Colombia, mencionaba que es fundamental para cumplir a cabalidad la ley la presencia de un ente independiente y autónomo encargado de implementar, mover, fiscalizar y garantizar el derecho. Si no se cuenta con esto, de acuerdo con la columnista, el ejercicio de la libertad información y el derecho que se sustenta en ella corren riesgos.

El proyecto de ley propuso entonces para el 2012, que la entidad garante fuera la Procuraduría General, decisión polémica para algunos periodistas. De acuerdo con Ungar, se tiene esta propuesta teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de la institución, no el representante. Dice: “La iniciativa legislativa propone que, por ejemplo, si un ciudadano no está satisfecho con la negativa a entregar información pública por parte de un funcionario, pueda pedirle a la Procuraduría que defina quién tiene la razón, pero que también pueda solicitar simultáneamente a un juez que lo haga. Esto quiere decir que el ciudadano podrá interponer la tutela, pero también cuestionar la decisión de la Procuraduría ante un juez administrativo, lo que garantiza el pleno derecho del ejercicio”.

Retomando el testimonio de Marcela Restrepo Hung, para Transparencia por Colombia, hay elementos que todavía se quedan cortos en la ley. Uno de ellos es contar con un órgano rector independiente. Dice Marcela:

“Como Transparencia por Colombia queríamos un INAI de México, un instituto que verdaderamente autónomo garantizara el derecho, pero nos decían que costaba mucho dinero. También solicitamos un Consejo de la Transparencia como el de Chile y tampoco fue autorizado y entonces en Colombia tenemos a la Procuraduría que tiene la función de promover los derechos y que tiene la función de disciplinar el incumplimiento de los derechos, eso es lo que hay. No tenemos más y no nos gustó la figura. Propusimos una Procuraduría delegada para el acceso a la información y tampoco se aprobó y finalmente quedó el Ministerio Público que designó un grupo de acceso a la información que es chiquito y hacen su mejor esfuerzo”.

De acuerdo con la Ley 1712, en su artículo 24<sup>15</sup>, las funciones del Ministerio Público consisten en velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas y por eso la Procuraduría General de la Nación en un plazo no mayor a seis meses después de ser promulgada la Ley tuvo como misión

---

<sup>15</sup> **Artículo 24. Funciones del Ministerio Público.** El Ministerio Público será el encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente ley. Para tal propósito, la Procuraduría General de la Nación en un plazo no mayor a seis meses establecerá una metodología para que aquel y cumpla las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Desarrollar acciones preventivas para el cumplimiento de esta ley;
- b) Realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información;
- c) Publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública;
- d) Promover el conocimiento y aplicación de la presente ley y sus disposiciones entre los sujetos obligados, así como su comprensión entre el público, teniendo en cuenta criterios diferenciales para su accesibilidad, sobre las materias de su competencia mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;
- e) Aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra;
- f) Decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información;
- g) Promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación;
- h) Requerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación;
- i) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información;
  - j) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley;
  - k) Entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada a las que se refiere el parágrafo del artículo 4º de la presente ley;
  - l) Implementar y administrar los sistemas de información en el cumplimiento de sus funciones para lo cual establecerá los plazos y criterios del reporte por parte de las entidades públicas que considere necesarias.

Las entidades del Ministerio Público contarán con una oficina designada que dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de las anteriores funciones y atribuciones.

establecer la metodología, funciones y atribuciones. Por un lado, debe desarrollar acciones preventivas para que se cumpla la ley, debe realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información. Además debe publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública.

Sumado a esto entre sus deberes está el de promover el conocimiento y aplicación de la Ley, sus disposiciones y obligaciones a los sujetos obligados como la comprensión entre los ciudadanos. Debe aplicar sanciones disciplinarias y decidir en los que casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o malas conductas que derivan del derecho de acceso a la información. Agregando más misiones, la Procuraduría debe promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicación de la información de las entidades del Estado. Además solicitar a los sujetos obligados que se ajusten a sus procedimientos y sistemas de atención al ciudadano. Debe generar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información, entregar en forma correcta las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada. Por último, tiene que implementar y administrar los sistemas de información en el cumplimiento de sus funciones.

La estructura orgánica del Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública está encabezado por el Procurador General de la Nación, después le sigue un Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público. En una misma línea le siguen: representantes de personería, el Director del IEMP (Instituto de Estudios del Ministerio Público), luego le sigue la Viceprocuradora que es la coordinadora del Grupo de Transparencia y le sigue después el Defensor del Pueblo. Debajo de esta línea está el Sub-coordinador del Grupo de Transparencia. Y después se despliegan en cinco funciones claves que hace el Grupo: articulación del Ministerio Público, reportes e informes de decisiones de tutelas y normatividad, vigilancia y seguimiento de sujetos obligados, capacitación y promoción y el procedimiento de acceso a información con identificación reservada.

Actualmente el Grupo de Transparencia y Acceso a la Información de la Procuraduría está compuesto por 10 personas que se encargan de velar por el derecho a nivel nacional. El grupo se conformó desde el 8 de mayo de 2014 con la Resolución No. 146. Entre sus funciones están las de fiscalización, verificación, línea jurídica, línea de tutela, de procedimientos, entre otros. La función legal del Ministerio Público consiste en capacitar a sujetos obligados como a la ciudadanía, a unos lo hace por solicitud y otros por ser un público objetivo de la ley. Por ejemplo, para este momento se están capacitando a los sujetos obligados para las elecciones regionales y territoriales de próximo 25 de octubre de 2015 y es primordial que los sujetos como los ciudadanos conozcan quiénes son los

candidatos y puedan acceder a toda la información de los partidos políticos en el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Una de las mayores preocupaciones de periodistas como ciudadanos es la capacidad de este grupo limitado para poder cumplir sus funciones y poder como órgano garante hacer cumplir la ley. Frente a Chile, en donde sólo aplica la ley a los órganos de la Administración del Estado y hay un total de 777 sujetos obligados, en Colombia hay una suma que llega casi a los 71 mil sujetos<sup>16</sup> que implica una revisión constante por parte de la Procuraduría para asegurarse que se está respetando la ley y por tanto es más difícil que se pueda hacer un seguimiento. Hasta ahora como se mencionó se ha hecho un informe como órgano garante que revisó 413 entidades públicas que están relacionadas con los sistemas de información y no se tuvieron los nuevos sujetos no tradicionales o cualquier otro órgano entidad que cumpla función pública o maneje dineros públicos.

En este sentido, el panorama de la vigilancia del órgano garante todavía es reservada. En entrevista con Laura Obando, encargada del área de fiscalización del Grupo de Transparencia, la Procuraduría en este momento no puede interponer sanciones concretas. Ahorita a pesar de haber pasado más de un año de estar en vigencia la ley, estamos en una etapa preventiva porque si bien la ley dice explícitamente que todos los organismos deben contar con la transparencia activa, es decir, la información mínima requerida, aún hay instituciones que ni siquiera tienen página web donde se supone debe estar la información y eso demuestra una gran falencia sobre todo a nivel regional.

Una de las conclusiones a las que llegaba Obando es que en esta cultura del secretismo y la opacidad en los gobiernos, una de las tareas más difíciles para el Grupo de Transparencia ha sido enseñar a los funcionarios públicos que la información no es solamente de ellos, sino que es de interés público y un bien para todos los ciudadanos. Aproximadamente el año pasado capacitaron a 2000 funcionarios en temas de transparencia y en la comprensión del derecho. En este momento al estar en una etapa preventiva de lo que se encarga el grupo es de orientar a las diferentes dependencias públicas. Para ello el proceso inicia con una matriz de autodiagnóstico<sup>17</sup> que es una herramienta que pretende medir la aplicación de la ley 1712 desde las funciones que tienen los sujetos obligados y en ella sobre todo se enseña a publicar la información mínima requerida.

Otras de las falencias que han detectado desde el Grupo de Transparencia es que en ausencia de gestión documental, es imposible solicitar información a cualquier dependencia. Hay unas que sí

---

<sup>16</sup> Esta cifra es la que parcialmente se ha calculado en Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. El informe oficial saldrá a finales del mes de noviembre de 2015.

<sup>17</sup> Se puede descargar directamente de la página de la Procuraduría en la sección de transparencia. Aquí el link: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/grupo-transparencia.page>

cumplen con esta ley, conocida como Ley 594 de 2000<sup>18</sup> en la que se regulan las funciones de archivo del estado y aplica a toda la administración pública y todos los que cumplan con una función pública. En ese orden de ideas, el trabajo de vigilar el cumplimiento de la ley 1712 viene a ser un compromiso de Estado porque tiene implicados sistemas de información, gestión documental y aún todavía falta centralizar toda esta suma informática en una sola vía. Dice Obando: “Dentro de la Procuraduría estamos aplicando un modelo preventivo para no solo dar reja porque a veces sabemos que es tanta la normatividad que no pasa nada. Si fuera por cumplimiento de la ley 1712 todo el mundo estaría en la cárcel ahorita o sancionado”. Cabe mencionar, que es también por esta etapa de prevención que aún no se han interpuesto sanciones o investigaciones en curso. Ahorita lo que se hace es hablar directamente con las entidades, hacer pedagogía de la ley y mostrarles en un ranking como están funcionando y su calificación respectiva.

Para Obando, hay que esperar por lo menos 3 años para que la Ley de Acceso a la Información Pública en Colombia funcione correctamente. Hasta ahora, señala la encargada de fiscalización, ha pasado un año (2014) de ser promulgada la ley y un año (Septiembre 2014-Septiembre 2015) el pasado 6 de septiembre de entrar en vigencia oficialmente, por lo tanto, el Grupo de Transparencia no puede entrar a sancionar tan rápido a todas las instituciones, a pesar de los plazos estipulados. Lo que al contrario si están haciendo es resolver solicitudes de información pues cuentan con un grupo de Supervigilancia del derecho de petición que se encarga de gestionar todas las peticiones que no sean respondidas y necesiten de intermediación o ayuda, y según las estadísticas el 99% de las solicitudes se resuelven. Para el Grupo de Transparencia, Colpensiones, el Inpec y la Unidad de Víctimas son las tres dependencias que más demanda tienen por la cantidad de solicitudes que se hacen. La tercera sobre todo porque ahora que entramos en el proceso de paz con las Farc, periodistas como víctimas quieren conocer la verdad y que les restituyan su derecho de saber.

Es importante mencionar también, que una de las ambiciones con la Ley de Acceso a la Información, es que Colombia, que ya hace parte del Open Government Partnership (OGP) o la Alianza para el Gobierno Abierto, sea uno de los gobierno más transparentes. Colombia hace parte de los 64 países que conforman la alianza, al igual que Chile y México. Desde el año 2011 Colombia es miembro y ha implementado planes de acción para la lucha contra la corrupción. Este panorama es interesante, sin embargo, no puede funcionar como es si antes no hay una base sólida en cuanto al funcionamiento de la ley de acceso a la información. Esta es una de las inquietudes que desde la Procuraduría se plantean porque es muy ambicioso querer participar en la OGP con un sistema que no funciona y está en construcción.

---

<sup>18</sup> Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 14 de julio), “Ley 594 del 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, en Diario Oficial, núm. 44084, 14 de julio de 2000, Bogotá.



## DE LA INFORMACIÓN OPACA - ¿QUÉ NIEGAN Y POR QUÉ?

Este es tal vez uno de los temas más delicados de la ley porque ha puesto en duda la posibilidad de los funcionarios de decidir que información se considera como clasificada y cuál no. Pero para ahondar en este tema primero hay que saber qué dice la legislación.

De acuerdo con la Ley 1712 existen casos particulares donde las entidades pueden negar la información que se solicita. La información que se niegue de manera motivada o por escrito es porque el acceso puede causar un daño a los derechos como: a la intimidad, el derecho a la vida, salud o seguridad, y tercero, que afecte sectores comerciales industriales y profesionales. También se exceptúa la entrega de información que afecte los intereses públicos que esté expresado en una norma legal o constitucional, por ejemplo, la defensa y seguridad nacional.

Cuando niegan información es necesario que por escrito se cumplan los tres requisitos que establece el artículo 28 de la ley 1712 de 2014. Por un lado, debe haber una ley expedida por el Congreso que indique que determinada información es clasificada o reservada. Segundo, esa norma tiene que buscar proteger alguno de los intereses que se relacionan en los artículos 18 y 19 que fueron mencionados anteriormente. Tercero, debe exponer razones y pruebas por las cuales entregar la información causarían un daño presente, probable y específico que sea superior al interés de conocer la información.

En el año 2012, en una columna para el diario *El Espectador* sobre el tema de los documentos de reserva legal, titulada *Cristina Pardo*, Alberto Donadio se refiere al artículo 13 de la Ley 57 de 1985, en la que se establece que la reserva sobre cualquier documento acaba al cabo de treinta años. En el artículo habla sobre cómo la secretaria jurídica de la Presidencia, Cristina Pardo, niega las entregas de las copias de las actas del consejo de ministros de los años 1940 a 1957 al exministro Álvaro Leyva Durán. La premisa de Donadio con este ejemplo se traduce en la preocupación de que si con estos documentos históricos que no comprometen de ninguna manera a la presidencia o sus ministros, qué ocurrirá cuando los documentos relevantes de esta administración tengan que ser revelados y les incomode la solicitud de información. Si Pardo niega información siendo la principal oficina de asesoría jurídica estatal y le niega la información a un ministro, se pregunta Donadio, cómo será posible que a los ciudadanos si les entreguen los documentos público en dependencias de menor rango.

Posteriormente en el editorial del viernes trece de julio de 2013 del periódico *El Tiempo*, titulado *La ley de ¿transparencia?*, retoma nuevamente el acceso a la información con carácter de reserva. De

acuerdo con el Editorial la Ley 1712 desconoce en algunos casos el régimen constitucional pues viola la Carta al otorgar poder a funcionarios para que abran o cierren los archivos a voluntad sin leyes que definan esas excepciones. Una de las normas más nocivas, dice el editorial, gestionada por el gobierno, es una que deja afuera la obligación de la transparencia pues como critica Donadio antes se deja por fuera los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso de deliberación de los servidores públicos. De acuerdo con el artículo: “Hay muchas fallas más (...) esta ley representa un retroceso en el derecho de los ciudadanos a fiscalizar la cosa pública”.

Ahora bien, en un editorial del diario *El Espectador*, del 19 de junio de 2012, titulado *¿Y la información qué?*, se discute sobre el debate en la Cámara de Representantes del proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. De acuerdo con *El Espectador*, la Constitución avanzó en este aspecto con el derecho de petición y el acceso a la información pues se consideran derechos fundamentales. Sin embargo, dice el artículo, todavía hay derechos por garantizar y está disperso el objetivo y regulación. La crítica común es que muchas entidades tienen una concepción diferente sobre información: entre menos se sepa mejor. Es por eso, dice el editorial, que La Alianza Más Información, Más derechos conformada por Transparencias por Colombia, La Fundación para la Libertad de Prensa (Flip), el Centro de Estudio de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia), el Pan y la Corporación Ocaso, fueron los impulsores de este proyecto de ley. En el que pretendieron reconocer experiencias internacionales y adaptarlo a los estándares de la CIDH.

El problema, plantea el editorial, es que toda información es pública por principio, claro con excepciones limitadas, definidas y argumentadas. Sin embargo hay entidades y organizaciones donde todo quiere quedar en secreto. Este proyecto de ley por tanto fue una redimensión del acceso a la información porque va más allá de entregar información, sino obliga a que se publique proactivamente dejando a un lado la llamada y ya mencionada “cultura del secreto”.

Es importante rescatar una de las preocupaciones de Transparencia por Colombia con la Ley 1712, de acuerdo con Marcela Restrepo Hung la prueba de daño, es decir, el argumento que deben dar los sujetos obligados al negar información, “es un tema muy importante y en el caso de la garantía y la exigibilidad del derecho en el proceso administrativo y el proceso judicial, ahí quedó la decisión en manos del juez al no tener un órgano rector independiente. Por eso para nosotros como Transparencia es importante estar pendientes de los decretos reglamentarios para subsanar este tipo de vacíos”.

Por otro lado, de acuerdo con la encuesta realizada a nivel nacional a diferentes periodistas colombianos, frente a la información clasificada y reservada ha habido diferentes motivaciones primero para negar la información y segundo el tipo de información. Por ejemplo, se ha negado

información por reserva sumarial, derecho a la intimidad y seguridad nacional. Un periodista de El Espectador de Cali manifestó que le fue negada la información sobre el depósito de armas incautadas en la ciudad y que en ocasiones las respuestas que le dieron las dependencia no fallaron pero no siempre consiguió lo que buscaba para la investigación.

En el marco del VIII Foro de Periodismo de Investigación que se llevó a cabo los días 20 y 21 de marzo de 2015 en la Pontificia Universidad Javeriana, se realizaron una serie de entrevistas con el propósito de tener un voz a voz periodístico sobre la efectividad de Ley 1712 de 2014 en Colombia. Una de ellas fue con Fabio Posada periodista del diario *El Espectador* en la seccional de Cali. De acuerdo con su testimonio, desde el año 2000, ha hecho uso de las normas y leyes de acceso a la información en Colombia. En un principio cuando trabajaba en *Semana* y después en el diario *El País*. En la jerga periodística, para Posada todavía se sigue invocando el derecho de acceso a la información a través del derecho de petición. Es una tradición en la que su nombre no cambia mucho la función. Además mencionó nunca haber motivado un derecho de petición. “Nunca en mi práctica profesional he tenido que motivar un derecho de petición o por qué pido la información”.

Con respecto a la información que deben publicar los sujetos obligados en las páginas web correspondientes, dice Posada que por lo general no está toda información, de hecho en plataformas como RUES (Registro Único Empresarial y Social de la Cámara de Comercio), afirma el periodista, que allí quien busca puede indagar por nombre de la empresa, número de identificación tributaria o número de identificación de la empresa (NIT), cédula, pero ahora solamente se puede obtener información básica, no se puede obtener, por ejemplo, de las actas de reuniones de juntas directivas, o de accionistas de las empresas que están ahí registradas. Para obtener esa información toca dirigirse a cada Cámara de Comercio.

En una ocasión, manifestó Posada, le fue negado el acceso a información por la Tercera Brigada del Ejército a principios del año 2014. Posada solicitó información sobre cómo funciona el bodegaje de armas que son incautadas cuando hacen las redadas y batidas en las ciudades. Es decir, cuando cogen armas que no tiene papeles o documentación en regla los policías las toman, o cuando quedan después de un homicidio, o de un robo, los policías capturan a la gente y les quitan las armas. De acuerdo con Posada, en Cali se estaba dando la práctica de que dichas armas provenientes del almacén de la Tercer Brigada del Ejército estaban siendo utilizadas en otros crímenes. Así Posada se propuso investigar cuánto era el promedio mes a mes que ellos incautaban y las guardaban. Por su puesto, negaron el acceso a esa información porque la calificaron como información de reserva por su carácter de seguridad nacional. Después de eso lo remitieron al Comando Militar de las Fuerzas Militares en Bogotá.

Cabe resaltar que generar obstáculos en el acceso a la información no implica solo el no entregarla sino el entregar información saturada para dificultar la investigación. Dice Posada que hay entidades que intoxican de información, por ejemplo, se hace una solicitud de 100 datos y envían un total de 1000 o si se solicita información sobre las empresas que han contratado con EMCALI en el último año, envían información de los últimos diez y en desorden. De esta manera al periodista le toca depurar la información y eso es lo que más se enfrenta en la práctica pues retrasan investigaciones.

Si se siguen sumando a esta lista, también no es de fácil acceso pedir datos financiero, resultados de investigaciones sobre contratación pública, actas de reuniones de Edsa, la empresa departamental para la salud. No es posible acceder a viáticos de empleados públicos, grados y salarios de los funcionarios como los procesos de la Procuraduría contra los funcionarios.

En la encuesta que se realizó para este reportaje, mencionada anteriormente, para un periodista del departamento de Magdalena manifestó que le negaron información sobre fechas y destinos de las salidas del país del gobernador del departamento en Migración Colombia dice: “también me negaron la declaración juramentada de bienes que radicó un asesor de la Gobernación del Magdalena”. Además se agrega a esta lista que se negó el acceso a los montos de contratos de prestación de servicio y obras civiles, registros de vuelo, resoluciones de zonas francas, y todo aquello que especifique en que se han invertido los recursos y quién lo ha hecho. De acuerdo con Ginna Morelo, las Fuerzas Militares se llevan la bandera en negar la información.

En entrevista con Fernando Ramírez, editor de noticias del diario *La Patria* de Manizales, el paso que se busca en este año de la ley es el de empezar a buscar información que ya debería estar disponible en la web o que deben ser de acceso público. En este sentido, evaluar qué información falta, por qué y qué está pasando. A este periodista lo que más le preocupa es que el Estado no está cumpliendo la parte que le corresponde.

Además, afirma Ramírez, evaluando las instituciones a las que más solicitan información como el Secop y el Portal único de Contratación Pública, su acceso se ha vuelto más difícil. Esto se debe a que antes la herramienta tenía un buscador que facilitaba el acceso a los contratos y relaciones entre empresarios y dichas concesiones, sin embargo, ahora es más complejo encontrar información porque, por ejemplo, suben la información de tal manera que si el usuario quiere encontrar al contratista y sus contratos en diferentes municipios de Caldas, es necesario acceder contratista por contratista y por cada municipio, entonces así una investigación periodística se dificulta, genera incomodidad y además se retrasa.

Otro tipo de información que es difícil de acceder son los documentos acerca de empleados de nómina, porque en la web no aparecen como lo dispone la ley. En el caso de *La Patria* ahora están en dos procesos de búsqueda información, uno con la Dian (Dirección de impuestos y aduanas nacionales) y otro con el Banco de la República: Ramírez dice:

“Tenemos información de procesos de la Dian están caminando a una persona que le afectaron un bien, y le pedimos la información a la Dian y nos dice que es protegida, entonces estamos empezando el proceso a ver qué pasa. Y acabamos de tener una solicitud con el Banco de la República donde hay un confrontación con un contratista de ellos y el Banco dice “qué pena, no le podemos dar información” porque esa información es privada cuando el banco contrata como privado es privada. Pero yo estoy convencido de que no y vamos a comenzar la discusión jurídica.”

Con respecto al carácter de clasificación, Ramírez considera que no es lo mejor y que en manos de la Procuraduría recaiga todo la responsabilidad, es aún peor. Para este periodista, los jueces hacían una mejor tarea en este sentido. Según Transparencia, la ley nos ha hecho ganar mucho, sin embargo, el problema, dice Ramírez, es que aparentemente sí es más expedito el proceso, en teoría, pero si un funcionario por su terquedad niega información, pues no habrá manera de acceder y que cedan. Cabe sumar en estos testimonios, la voz de Martha Soto, directora de la Unidad Investigativa del periódico *El Tiempo*. En entrevista con ella señaló que frente a la negación de información no ha podido acceder a temas de: “contratación y compras de armamento y aviación, considerados temas de seguridad Nacional. Información sobre las pensiones de congresistas, aduciendo el derecho a la intimidad y al habeas data”. Es importante traer a la mesa la opinión de Soto cuando menciona que sí ha habido un cambio frente a la legislación anterior donde el trato preferencial para la prensa desapareció. Y eso ha cambiado el espectro para poder investigar a entes o sujetos privados.

## **DEL CÓMO ACCEDER A INFORMACIÓN**

El procedimiento es sencillo. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1712 es posible acceder a información de forma oral o escrita, puede ser a través de medios y cualquier persona está en la capacidad de hacer la solicitud. La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. El mecanismo previsto para esto es el derecho de petición (Art 23 de la Constitución) que se debe contestar en 10 días hábiles (Artículo 14<sup>19</sup>, numeral 1 de la ley 1437 de 2011).

---

<sup>19</sup> **Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

En el Derecho de Petición debe estar el nombre, el cargo, la entidad, la ciudad, la referencia a que es una solicitud de información. Ahí se sugiere que escriba: “En ejercicio del derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional y del derecho de acceso a la información pública consagrado en los artículo 20 y 74 de la misma, desarrollado por la ley 1712 de 2014; de manera respetuosa le solicito la siguiente información” (ahí indica que información necesita y si debe enlistarla). Después, debe indicar el medio por el cual quiere la respuesta, si en físico o vía web y da la dirección correspondiente. La ley 1712 de 2014 no establece el tiempo en que los sujetos obligados deben responder la solicitud por tanto se remiten al artículo 14 de la ley 1437 de 2011 que establece un término de 10 días hábiles para que las autoridades, respondan a las solicitudes de documentos.

Cuando el sujeto obligado no responde dentro de los diez días hábiles, da una respuesta incompleta o cobra exageradamente por la reproducción de la información, se utiliza el recurso de insistencia, si no funciona el último medio es la tutela. Cuando se dice que la información es reservada por asuntos de seguridad nacional o de relaciones internacionales se interpone un recurso de reposición en un plazo de 3 días para que el funcionario reconsidere su decisión. Si la respuesta es la misma, el funcionario debe en un plazo de 3 días enviar la información a un juzgado o tribunal administrativo para que decida y si el funcionario no la lleva directamente la lleva el peticionario. El tercer caso en una negativa de información es que dicen que la información es reservada por cualquier otro tema distinto a seguridad nacional y relaciones internacionales, en este caso se interpone un recurso de reposición en un plazo de tres días se recibe la respuesta para que el funcionario reconsidere la decisión y si es negativa se interpone una tutela directamente.

En entrevista con Martha Soto, directora de la Unidad Investigativa del periódico *El Tiempo*, manifestó que cuando solicita información a una entidad lo hace a través del derecho petición. Desde hace 20 años elaboran un formato que ha sido modificado y enriquecido con los cambios legales correspondientes y en ambos formatos citan el derecho de acceso como el derecho de petición. Entre la información que más solicita está la contratación estatal, sanciones, investigaciones en curso contra funcionarios. La ley 1712 es el sustento legal que citan en los requerimientos de acceso a la información y lo hacen de manera periódica. Semanalmente envían, de acuerdo con Soto, derechos de petición para enriquecer informaciones en curso o para buscar temas de investigación con base en la

---

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

solicitud de información. Desde su experiencia como reporteara en el 95% de los casos ha rendido fruto y ha sido eficiente la respuesta. En un caso favorable de acceso a la información mencionó: “Uno de los más recientes y de mayor impacto, fue la contratación en el Distrito antes de que el alcalde Gustavo Petro fuera suspendido. De las respuestas obtenidas sacamos dos informes de impacto incluido uno que revelaba cómo los abogados de Petro tenían contratos en el Distrito”.

## Chile

El caso de acceso a la información en Chile es tal vez uno de los más llamativos en el contexto latinoamericano. Chile fue de los países que, como se mencionó en un principio, pertenece a la segunda ola de naciones que después de estar bajo un dictadura militar durante 17 años empezó una carrera por legislar el derecho de acceso para restablecer la institucionalidad democrática.

La carrera empezó en 1994, cuatro años después del restablecimiento de la democracia. la situación legislativa sobre el derecho a la información en Chile estaba amparada por una comisión de ética pública que se dio en el año mencionado. Así posteriormente, para 1999 fue que se incorporan legalmente los principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa y el instructivo presidencial sobre transparencia. En el año 2001 se crea el Reglamento de secreto y reserva de actos y documentos del Estado. Ya para el año 2003 se legisla la Ley 19.880 del 29 de mayo sobre el Establecimiento de las Bases para el Procedimiento Administrativo que afecte los Actos de los Órganos de la Administración Pública.

Posteriormente, con una moción parlamentaria en enero de 2005 de los senadores Jaime Gazmuri Mujica y Hernán Larraín Fernández, se reforma la Constitución y se incorporan los principios de probidad y publicidad de la información. Dicha moción con intenciones de renovar la Constitución se inició verdaderamente con la Ley 19.653 del 14 de diciembre de 1999 llamada Ley de Probidad. Esta ley contiene dos artículos que se agregaron a la Ley 18.575 sobre las Bases Generales de la Administración del Estado. En ellos se estableció la regla general sobre la publicidad de los actos administrativos; el mecanismo para solicitar información; señaló los motivos para negar información; reguló la posición de terceros frente a la entrega de documentos y definió el mecanismo judicial de amparo a favor de quien requiere la información cuando su petición no ha sido satisfactoria.

Para el año 2006 se crea “Gobierno Transparente” por el instructivo presidencial. En el año 2007 se plantea en el proyecto de Ley la creación de un órgano garante que será conocido como Consejo para la Transparencia. Finalmente en 2008 la ley es sancionada como la Ley 20.285<sup>20</sup> Sobre acceso a la información pública y un año después entró en vigencia.

---

<sup>20</sup> Chile, Congreso Nacional de Chile (2008, 11 de agosto), “Ley 20.285, sobre acceso a la información pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información”, en Diario Oficial, núm. 13, 20 de agosto de 2008, Santiago.



Según la historia de la Ley 20.285 de acceso a la información, que se encuentra en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile<sup>21</sup>, del papel a la realidad y por tanto a la práctica sobre el derecho a la información en este país hay bastante distancia. Señala el documento: “A pesar de los esfuerzos legislativos señalados, en la práctica estos principios de transparencia y de acceso a la información pública, se encuentran seriamente limitados, llegando a convertir estas leyes en letra muerta. Lo anterior, se debe al hecho que la misma ley de probidad dispone que uno o más reglamentos establecerán los casos de secreto o reserva de la documentación y antecedentes que obren en poder de la administración del Estado, lo que constituye una seria barrera al derecho de acceso a la información pública establecido en la ley”.

En este sentido, la facultad de establecer restricciones por medio de una vía reglamentaria, hace que la garantía no opere como se debe. Esto lo demostró la práctica, según la historia de la Ley 20.285 citada anteriormente, cuando se dictó el Decreto Supremo No.26 del 28 de enero de 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en donde señalan en su artículo noveno que los órganos de la administración del Estado deberán clasificar los actos y documentos que generen como secretos o reservados de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 8 del mismo. Así restringen administrativamente el derecho a la información.

Existen diferentes casos de este tipo, por ejemplo cuando la Comisión Chile de Energía Nuclear el 17 de enero de 2003 declaró secreto los actos, documentos y la correspondencia oficial expresamente calificada como ‘Secreta’ por la Dirección Ejecutiva”, las “denuncias presentadas ante los Tribunales de Justicia” y las “alegaciones, defensas y antecedentes que pudiera hacer valer la institución en los juicios y/o procedimientos en que sea parte o tenga interés, y los documentos que sirvan de sustentación o respaldo de ellas”<sup>22</sup>.

Un segundo caso fue el del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) que declaró el 17 de enero de 2003 como reservado todas las acciones judiciales de cobranza y los juicios civiles, criminales, de infracción o administrativos en que hiciera parte el Indap. También la Subsecretaría de Transporte reservó toda la información que tuviera que ver con las remuneraciones de personal. Estos tres y muchos otros casos se suman hasta la fecha antes de hacer el proyecto de Ley porque se volvió rutina que la reservaran y catalogaran como secreto la correspondencia oficial y lo justificaran la decreto No. 291 de 1974 del Ministerio del Interior. En ocasiones, entidades como la Contraloría se dieron cuenta

---

<sup>21</sup>Chile, Congreso Nacional de Chile (2008), “Historia de la Ley Biblioteca del Congreso” (documento de trabajo) (en línea), disponible en, [http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20285](http://www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285), recuperado: 1 septiembre de 2015.

<sup>22</sup> Chile, Congreso Nacional de Chile (2008), “Historia de la Ley Biblioteca del Congreso” (documento de trabajo) p.7.

que la reserva fue excesiva y que no tenía porque extenderse a documentos que se consideran públicos y no existía por tanto el fundamento preciso para declararlos con ese carácter de secreto.

Es por esto que nace la necesidad de dar solución a estas deficiencias prácticas de la legislación sobre acceso a la información pública y se propone en el proyecto de ley que se corrijan esos los errores señalados para que así se garantice el derecho. Cabe mencionar que cuando el proyecto entró en proceso pretendía regular parte del derecho a la información en la Administración del Estado y en el Poder Legislativo, dejando para después la discusión sobre los principios para transparentar el Poder Judicial y los órganos con los que trabaja.

En 2015 se han venido discutiendo cambios que se han propuesto desde el Consejo para la Transparencia, el órgano garante, para actualizar detalles de la legislación a propósito de escándalos de corrupción que ha habido en el país. De acuerdo con Daniel Pefaur, Jefe Unidad de Inteligencia de Negocio Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, “la agenda de transparencia abarca más temas y ha abierto el debate sobre la modificación de algunos aspectos de la Ley 20.285 sobre el acceso a la información”.

Ahora bien, hay un episodio en la historia del acceso a la información en Chile que fue clave para que este derecho fuera reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata del caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*<sup>23</sup>. Su importancia radica en que constituye un antecedente fundamental en el ámbito interamericano para el acceso a la información pública porque a través de la CorteIDH se impusieron sanciones al Estado de Chile antes de que el país contara con una legislación concreta sobre este tema.

Este ejemplo de transparencia y acceso a la información, empezó porque el Estado chileno negó el acceso a unos documentos entre mayo y agosto de 1998 a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y a Arturo Longton Guerrero. Ellos estaban solicitando información al Comité de Inversiones Extranjeras, que tenía relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor. Este proyecto de desforestación se llevaría a cabo en la región de Magallanes, zona en la que se podía perjudicar el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible en Chile. Sin argumentar la negativa, ni dando una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena, el grupo intentó interponer un recurso judicial efectivo para impugnar la violación del derecho de acceso a la información pero se lo negaron. Así, por tanto se sumó a la violación de su derecho de acceso la posibilidad de tener una protección judicial o mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, (en línea), disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) , recuperado: septiembre de 2015.

Este Comité de Inversiones Extranjeras, es un organismo público que representa a Chile en sus relaciones con los inversionistas extranjeros. De esta manera, la información que custodia era de conocimiento público. En ese sentido, la CorteIDH consideró que Chile había violado los derechos de los demandantes. La suma de derechos violados incluye al derecho de acceso a la información y a la protección judicial, todos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El fallo de la sentencia que se promulgó el 19 de septiembre de 2006, declaró que era necesario divulgar públicamente la información solicitada y además de reparar a los demandantes por la violación de sus derechos, incluyendo la entrega de la información que pedían. También las decisiones de la Corte señalaban necesario ajustar el orden jurídico interno teniendo en cuenta la Convención Americana con respecto al acceso a la información para así adoptar las medidas necesarias para crear prácticas y mecanismos que garanticen a los ciudadanos un acceso efectivo a la información pública y de interés colectivo.

En este panorama, la sentencia contra el Estado de Chile que presentó la CorteIDH por la negativa de entregar información dejó como fundamentos para la futura legislación chilena, todas las luces sobre el capítulo de excepciones a la entrega de la información. Estos avances tienen que ver con la prueba de interés público o test de daño que consiste en evaluar si el daño al interés general sería mayor al beneficio que genera el conocer la información y por tanto divulgarla.

La CorteIDH señala que debe demostrarse que ese daño es mayor al derecho del público de conocer la información y solamente de esa forma se podrá diferenciar una reserva de documentos por criterios políticos de una que efectivamente sí ponga en riesgo cuestiones de interés público y que deberían considerarse como una excepción de acceso a la información. En este caso particular la CorteIDH demostró que cuando se aplica la prueba de interés público en temas sensibles como el impacto ambiental o los recursos naturales de una nación siempre prima esta información sobre cualquier otra mirada.

Ahora bien, al igual que Colombia, el Chile existieron disposiciones legales o episodios jurídicos, como el que se mencionó anteriormente, que anteceden la ley actual y que ya planteaban la necesidad del acceso a la información y de la existencia del derecho. En el artículo número 8<sup>24</sup> de la

---

<sup>24</sup> **Artículo 8°:** El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Constitución<sup>25</sup> chilena se determina que entre las funciones pública es obligatorio cumplir con el principio de probidad en todas las actuaciones y que por tanto actuaciones, resoluciones y actos del Estado son públicos junto con los procedimientos de los que hagan uso. Además establece que solo una ley de quórum calificado, puede establecer la reserva o secreto de los documentos cuando afecte el debido cumplimiento de los organismos públicos, los derechos fundamentales o la seguridad nacional.

Hasta 2015 existen 15 referencias sobre el acceso a la información en la legislación chilena que varían por tema. Para mencionar están: asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública; acceso a la información, bases que rigen los órganos de la administración del estado; probidad administrativa; leyes del medio ambiente, sobre su impacto; funcionamiento del Consejo para la Transparencia; el reglamento sobre el acceso a la información pública; reglamento para la declaración de intereses de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado; procedimiento de acceso a la información; instrucciones sobre la transparencia activa; gratuidad y costos directos de reproducción del Consejo de Transparencia; transparencia activa para las empresas públicas y de Estado y finalmente el índice de actos y documentos calificados como secretos o reservados.

Además hay que sumar dos leyes clave en estos antecedentes, la Ley 19.653 del 14 de diciembre de 1993, mencionada anteriormente, sobre Probidad Administrativa que aplica a los órganos de la administración pública y establece que los actos y decisiones de los organismos públicos deben ser públicos y solo sujetos a excepciones que son particulares. La segunda es la Ley 19.880 del 29 de mayo de 2003 sobre el Establecimiento de las Bases para el Procedimiento Administrativos que afecta los actos de los órganos de la administración pública. Posterior a estas llega la ya conocida Ley Sobre Acceso a la Información Pública del 20 de Agosto de 2008 – Ley 20285.

En resumen, el eje del modelo chileno de acceso a la información consagra el principio de publicidad de los actos y las decisiones de la administración en el artículo 8 de la Constitución, mencionado previamente. Además el país hizo un reconocimiento legal al derecho de acceso a la información pública, creó un órgano garante para velar por el cumplimiento del derecho y definió las obligaciones de transparencia que deben publicar los sujetos obligados en sus plataformas web. Además señaló a la solicitud de información como una transparencia pasiva y contempla un sistema de sanciones que multa o suspende al sujeto obligado en caso de violar el derecho.

Sumado a esto, cabe mencionar que se reconoce legalmente en el artículo 10 de la Ley 20.285 que toda persona está en su derecho de solicitar y recibir información de cualquier órgano de la

---

<sup>25</sup> La Constitución Política Chilena es de 1980, pero su última reforma fue en el año 2005. Para efectos de este trabajo se tuvo en cuenta la más actualizada.

administración del Estado. Así el derecho implica acceder a la información contenidas en los actos así como toda aquella que tenga que ver con presupuestos públicos, y puede pedirla en cualquier tipo de soporte. Salvo excepciones de la ley no se podrá acceder a información. Además en la ley se define el concepto de transparencia como un principio de la función pública consiste en: “respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimiento y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos y en facilitar el acceso a cualquier persona a esa información”.

## **DE LOS SUJETOS OBLIGADOS Y QUIENES SE SUPONEN ACATAN LA LEY**

La Ley 20285 aplica a todos los órganos de la Administración del Estado. En su artículo número 2<sup>26</sup> consagra que la función del Consejo para la Transparencia se extiende a los órganos del Gobierno central, municipios, corporaciones y universidades estatales. También a los ministerios, la intendencias y gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, Fuerzas Armadas, de orden y de seguridad pública. También aplica a las empresas públicas creadas por la ley y a las empresas del Estado y sociedades que tengan una participación superior al 50% o de mayorías. Para estas empresas solo aplica la información de transparencia activa.

En este sentido, el principio constitucional de transparencia rige a todos los órganos de la Administración del Estado. La suma de sujetos obligados totales en este país es de 777. Entre ellos hay 325 organismos de la administración central, 345 municipios, 54 corporaciones municipales, 16 universidades estatales, 30 empresas públicas y 7 órganos autónomos constitucionales. La importancia de este tipo de herramientas está en el valor público de la transparencia porque hace de la participación ciudadana una herramienta de apoyo para los ciudadanos que da utilidad y valor. Con la transparencia ganan todos y así se disuaden las malas prácticas mejora la eficiencia de los gobiernos y se actualizan las gestiones públicas.

## **ÓRGANO GARANTE: CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA**

En Chile el órgano garante del acceso a la información se conoce como Consejo para la Transparencia. Esta es una corporación autónoma de derecho público, es una persona jurídica y tiene

---

<sup>26</sup> **Artículo 2:** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. La Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones de esta ley que expresamente ésta señale, y a las de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1o precedente. También se aplicarán las disposiciones que esta ley expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. Los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1o precedente.

patrimonio propio que se creó en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de Administración del Estado. Su labor principal es velar por el cumplimiento de la ley, que se promulgó el 20 de agosto de 2008 y que entró en vigencia el 20 de abril de 2009. En 2015 había alrededor de 110 funcionarios trabajando en la institución.

En entrevista con Daniel Pefaur Dendal, Jefe Unidad de Inteligencia de Negocio Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, señaló que el Consejo es el órgano garante de la ley y esto se traduce en que recibe los reclamos ciudadanos cuando ellos solicitan información a los organismos públicos o buscan información en las páginas de transparencia activa y no encuentran la información, no les responden o no quedan satisfechos con la respuesta. En el Consejo se presentan reclamos donde acoge, luego se analiza y se toma la decisión frente a la entrega de la información y la decisión de negarla o no.

Las funciones de este órgano garante están consagradas en el artículo 32 de la Ley 20285. En ella se establece que el Consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información. Según Daniel Pefaur, una de las características más llamativas del consejo es que sus decisiones sobre la información deben adoptarse obligatoriamente, es decir, si este ente ordena entregar la información, el sujeto está obligado a facilitarla.

Entre sus funciones además está la de fiscalizar a los organismos públicos de que efectivamente estén cumpliendo con las exigencias de la Ley de Acceso, es decir, que en sus páginas web tengan publicado lo que ordena la ley. Una de las estrategias para verificar el funcionamiento se llama la técnica del cliente oculto : “un grupo de fiscalizadores sale a hacer solicitudes de información a los organismos públicos y analizan los tiempos de respuestas, el tipo de respuestas, los procedimientos que utilizaron para gestionar la solicitud y a partir de esto elaboran un ranking que permite ir evaluando a los sujetos obligados”, señala Pefaur. La tercera gran tarea que tiene el órgano garante chileno es la de promover la cultura de la transparencia en el país. Para ello hacen capacitaciones a la sociedad civil, a funcionarios públicos y a los sujetos obligados. Además promueven estándares de transparencia proactiva, datos abierto y gobierno abierto desde la alianza OGP.

Por otro lado, para el monitoreo del cumplimiento del derecho, la Ley 20.285 contempla un Sistema Sancionatorio que multa o suspende al Jefe Superior del Servicio. De acuerdo con el artículo No.45 de la Ley, el sujeto obligado que se niegue a entregar la información será sancionado con una multa de 20% a 50% de su remuneración. Hasta la fecha, de acuerdo con informe del Consejo para la Transparencia ha interpuesto 133 sanciones que suman \$46.928.549 pesos chilenos.

De acuerdo con Pefaur, la función de fiscalización del Consejo consiste en monitorear a las instituciones públicas para verificar que cumplen con las exigencias normativas. Por ejemplo, cuando hay una sanción, y la institución no acata la decisión del Consejo este puede sancionar, como se mencionó, con una parte de las remuneraciones de los jefes de servicio de las autoridades correspondientes por incumplimiento de la Ley de Transparencia. La primera instancia de la fiscalización es ordenar la entrega de la información y, de no acatarla, se sanciona al organismo. Una de las razones principales para sancionar es el incumplimiento de la transparencia activa, es decir, que en reiteradas fiscalizaciones que hizo el Consejo mantienen un bajo nivel de cumplimiento en cuanto a la información mínima requerida a publicar.

Es importante mencionar, antes que nada que el Consejo no tiene rango constitucional solamente legal, por esta razón no pueden fiscalizar el poder legislativo, ni al poder judicial, ni a los órganos autónomos constitucionales porque son órganos de un rango superior al Consejo y por tanto para la función fiscalizadora que tiene solamente pueden verificar ciertas reglamentaciones de transparencia activa.

Las infracciones más frecuentes que cometen los sujetos obligados tiene que ver con la debilidad en la recepción de las solicitudes de información, es decir, en transparencia pasiva. Pefaur señala que:

“El Consejo mide el funcionamiento del derecho a través de la técnica del cliente oculto y ahí nos damos cuenta de que todavía hay muchas instituciones que generan barreras para el acceso a la información, que piden información adicional al ciudadano que no exige la Ley 20.285 o incluso preguntan el por qué y el para qué de la información que tampoco está estipulado en la Ley. Cuando un ciudadano va de manera presencial a hacer una solicitud en lo que respecta a transparencia activa en general los órganos centrales del Estado tienen muy alto nivel de cumplimiento en el régimen, pero los gobierno locales y los municipios el proceso avanza muy lento y no todo se está cumpliendo”.

En cuanto a su estructura orgánica, el Consejo está compuesto por cuatro consejeros que los propone el Presidente de la República y los aprueban dos terceras partes del Senado. Duran 6 años en sus cargos y son independiente del ciclo electoral. La Presidencia del Consejo rota cada 18 meses y el orden es decidido por los propios Consejeros. De esta manera la estructura de la organización es: presidente (vocero y voto dirimente), consejo directivo, director general (jefe de servicio y representante legal). Esto posteriormente se divide en cinco direcciones que asumen diferentes funciones: dirección jurídica, dirección de fiscalización, dirección de estudios, dirección de operaciones y sistemas, y dirección de administración, finanzas y personas.

El Consejo asume diferentes misiones, de esta manera tiene el rol normativo (instrucciones, recomendaciones), promoción (portal, innovación, boletín mensual), capacitación (educación en transparencia, MGM), garante (amparos y reclamos) fiscalizador y sancionador. El rol del Consejo en

cuanto a promoción implica realizar foros con ciudadanos y expertos, también la publicación de libros y cartillas para enseñar cómo funciona la ley. En el Portal de Transparencia de Chile hay 128 organismos de la administración central, que representan a 230 municipios. En ellos se vincula al poder judicial, la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia. También existe en su rol de promoción el programa Educa Transparencia donde se hacen cursos con expertos para los ciudadanos y los funcionarios.

Evaluando las estadísticas, de acuerdo con el Consejo de Transparencia, para el periodo de abril 2009 a enero de 2015 han ingresado 291.555 solicitudes de información. Ha habido 10.650 casos de acceso a la información en este mismo periodo de tiempo.

Los órganos de la Administración pública deben cumplir con la transparencia activa, es decir, con las obligaciones mínimas requeridas de información que deben tener en sus portales web y en físico en sus despachos cuando una persona quiera buscar los documentos sin necesidad de que medie una solicitud de acceso. En el artículo 7<sup>27</sup> de la ley Sobre Acceso a la información, están consagrados cada uno de los puntos de información que deben estar a disposición del ciudadano.

Para mencionar algunos de los requerimientos informativos, encontramos por ejemplo que los órganos de la Administración del Estado deberán mantener a disposición permanente del público, a través de las plataformas web y actualizado al menos una vez al mes, su estructura orgánica, facultades, funciones y deberes de cada una de sus unidades. Deben además contar con un marco normativo, referirse la planta del personal, honorarios y remuneraciones.

---

<sup>27</sup> **Artículo 7°:** Los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 2°, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes:

- a) Su estructura orgánica.
- b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- c) El marco normativo que les sea aplicable.
- d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
- e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras,
- f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquellas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.
- g) Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
- h) Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.
- i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios
- j) Los mecanismos de participación ciudadana,
- l) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.
- m) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.



Sumado a esto deben tener información sobre contrataciones, contratistas e identificación de los socios, accionistas principales. También es posible acceder a las transferencias de fondos públicos a los actos y resoluciones, y los ciudadanos pueden encontrar información sobre trámites y requisitos que debe cumplir en una entidad. Pueden conocer además el diseño, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, y la información sobre el presupuesto asignado. Toda este conjunto de información que debe publicarse en los sitios electrónicos debe renovarse y estar completo para que sea fácil de identificar y el acceso sea expedito. Cuando los órganos y servicios no cuenten con la posibilidad de tener su propio sitio web o medio electrónico podrán tener toda su información centralizada en el ministerio del que dependen o se relacionen con el sector administrativo.

Ahora bien, es clave entender que la transparencia activa implica una proactividad por parte del Estado porque necesita de la disposición de la administración pública para mantener actualizada la información en una sección específica de su plataforma. Pero más allá de esto significa un cambio de mentalidad en los servidores públicos de transparentar la información y de comprender que para el buen funcionamiento de una democracia es crucial poder conocer cómo está funcionando el poder ejecutivo, en el caso chileno. También es relevante porque la posibilidad de conocer mejor los actos y resoluciones pública permite tomar decisiones acertadas en cuanto a vivienda, salud, educación y frente a todos y cada uno de los derechos que tienen los ciudadanos.

Por último, cabe señalar que el Consejo no tiene ninguna atribución respecto al sector privado. Sin embargo, Pefaur señala que el Consejo ha establecido convenidos con instituciones privadas, empresas y fundaciones para mostrarlos como ejemplos de transparencia. “Lo importante de ir acercándose paso a paso al sector privado es que en algún momento la Ley irá hacia allá. De esta manera avanzar en buenas prácticas antes de esto será positivo cuando esto eventualmente sea una exigencia normativa”.

## **DE LA INFORMACIÓN OPACA -¿QUÉ NIEGAN Y POR QUÉ?**

Los posibles causales de reserva están consagrados en el artículo 21<sup>28</sup> la Ley 20.285 Sobre Acceso a la información pública. De esta manera, las únicas causales de secreto o reserva a partir de las cuales

---

<sup>28</sup> Artículo 21. Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.  
b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una

se puede negar el acceso parcial o total de la información son: en primer lugar, que afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido por ejemplo en investigaciones previas a delitos, o deliberaciones; segundo, cuando su publicidad o conocimiento afecte los derechos fundamentales de las personas como la salud, o su seguridad, hasta incluso sus carácter comercial o económico; en tercer lugar, cuando afecte la seguridad de la nación, es decir, cuando involucre la defensa nacional, el mantenimiento del orden público o la seguridad pública; cuarto, cuando afecte el interés nacional en cuanto a salud y relaciones internacionales y por último, cuando una Ley de Quórum Calificado (mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio) declare reservada o secreta.

Frente al carácter reservado, según el artículo 22 de la Ley 20.285 se definirá cuando los actos y documentos públicos sobre defensa nacional, planificación militar o estrategia afecten la integridad territorial de Chile. También cuando afecte la interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional y cuando primen la defensa internacional de los derechos de Chile y la política exterior del país.

En entrevista con el periodista Carlos Basso<sup>29</sup>, se le preguntó cómo ve coartada su libertad con respecto al acceso a la información. Para Basso, todavía existen, lo que llama él cortapisas para acceder a la información. Frente a otras leyes, la de Chile es bastante avanzada en términos de acceso a la información pública, a la información que se genera a partir del aparato del Estado y la que se genera a través de los municipios. Sin embargo, dice Basso, todavía existe una Ley de Inteligencia en el Sistema Nacional de Inteligencia que prohíbe el acceso a todos los documentos que están bajo su protección. Según Basso, es comprensible y lógico que los países protejan su información de

---

resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 80 de la Constitución Política,

<sup>29</sup> **Carlos Basso** periodista y licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Concepción (Chile) y actualmente profesor de periodismo investigativo. Ha trabajado en diarios como Hora 12 y Crónica, actualmente colabora con diferentes publicaciones chilenas y es el director del proyecto de Investigación Periodística Documento Media. En este proyecto hace reportajes de formato extendido a partir de información desclasificada y/o filtrada. Ha publicado libros de investigación periodística como *La CIA en Chile* (2013), *Las crónicas del 27/F* (2012), *“El último secreto de Colonia de Dignidad”* (2002), entre otros títulos y dos novelas. Para este proyecto se considera pertinente su aporte desde la posición como reportero policial su especialidad en la desclasificación de documentos y su acercamiento a la ley de acceso a la información

inteligencia, pero esa misma ley es la misma que, afirma Basso, impide acceder a la documentación de la época de la dictadura de Augusto Pinochet.

Así en este aspecto todavía falta que se dicte una excepción democrática en la ley que propicie el acceso a esa documentación sin perjuicio de que el ejército niegue su existencia. Señala Basso: “No existen sanciones, en Chile. Estamos atados de mano a lo que nos contesten, así nieguen o digan mentiras. Hay una instancia intermedia para acudir que es el Consejo para la Transparencia.”

Basso señala: “Hace poco pedí vía Transparencia una documentación de Aduana sobre el traslado de armamento que se hizo en los años 70 y me contestaron en la Aduana que esa información ya no existe y que fue destruida en su momento. Esto puede ser cierto, yo no creo que las autoridades estén encubriendo, pero tampoco tengo más posibilidades de acceso. Así, ¿qué es lo que me queda? Ir a esta instancia que es el Consejo y poner un amparo que le dice a ese organismo que lo obliga a que me entregue la información y ¿qué va a contestar ese organismo? Que no existe”.

Es en este sentido, Basso manifiesta que con respecto a las entidades que más obstáculos presentan para acceder a la información, en su experiencia periodística, ha sido el ejército por motivos de la antigua dictadura, por esto ellos se amparan con la Ley de Inteligencia y con el argumento de que es información de defensa nacional.

Ahora bien, para conocer los tiempos máximos de reserva de información es necesario conocer lo que estipula sobre este tema la Ley de Archivos chilena. De acuerdo con Pefaur, “aquí se mantienen documentos por mucho tiempo. En ocasiones cuando dicen que la información no existe o que se destruyó, el Consejo ha ordenado en reconstruir los documentos. Una vez nos pasó que solicitaron información al ministerio de Justicia y alegaron no tener la información porque estaba en bodegas, que era difícil de extraer y que estaba destruida. Por lo tanto, en el Consejo se presentó el reclamo y analizó que esa información que se solicitaba era necesaria y que debería estar en servicio. Así que ordenamos al ministerio tener la información, reconstruirla y entregarla. Finalmente la información no solo favorecía al ciudadano sino al mismo ministerio”.

## **DEL CÓMO ACCEDER A LA INFORMACIÓN**

El proceso de acceso a la información está definido en el artículo 12<sup>30</sup> de la Ley 20.285. La solicitud de acceso puede ser formulada por escrito o por correo electrónico y debe tener los datos personales

---

<sup>30</sup> Artículo 12. La solicitud de acceso a la información será formulada por escrito o por sitios electrónicos y deberá contener:

- a) Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso.
- b) Identificación clara de la información que se requiere.
- c) Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado.
- d) Órgano administrativo al que se dirige.

básicos del solicitante como su nombre, dirección donde quiere que le llegue la información, su número de identificación, la información que necesita, la firma y el órgano al que le quiere dirigir la petición. En la solicitud la persona está en el derecho de pedir que le notifiquen vía electrónica para todo el proceso de acceso y para recibir la información. El plazo máximo de entrega es 20 días hábiles donde la autoridad debe pronunciarse sobre la solicitud sea que la niegue o no y se puede prorrogar diez días más si le avisan al ciudadano. De no ser así el solicitante puede presentar un reclamo ante el Consejo.

Si el plazo vence para la entrega de los documentos o fue negada el solicitante puede recurrir al Consejo para la Transparencia y puede pedir un amparo a su derecho de acceso a la información. Todo el proceso de acceso es regulado por una ley especial y todas las decisiones del Consejo son obligatorias y apelables, y su incumplimiento contempla sanciones. Si hace una solicitud y no la responden, o se niegan a entregar la información o entregan la información diferente a la solicitada o el solicitante no queda conforme con lo que entregaron puede reclamar ante el Consejo con un plazo de 15 días hábiles.

Sobre los formatos de acceso a la información, el Consejo para la Transparencia creó el proyecto de un portal de transparencia del Estado en donde las instituciones públicas suben la información de transparencia activa. Su uso no es obligatorio porque muchos organismos tienen sus propios sistemas. Sin embargo, el propósito de este portal es estandarizar el sistema de solicitud y acceso así no todos los organismos hagan uso de él. De acuerdo con Daniel Pefaur, las instituciones a las que más solicitan información son los Carabineros de Chile, es decir, la policía. Esta es una institución que tiene tradición de ser bastante reclamada en el Consejo. También otros sectores que son bastante reclamados incluyen al ministerio de Salud y el servicio de impuestos internos.

Los 10 sujetos obligados como más solicitudes de acceso son: Consejo para la Transparencia con 1061 solicitudes; segundo, la Municipalidad de Santiago 832; tercero, la Subsecretaría de Transporte con 770; cuarto, la Municipalidad Peñalolén con 555; quinto, Presidencia de la República, 449; la Municipalidad de Vitacura con 439; séptimo la Municipalidad de Recoleta con 434; octavo, la Municipalidad de Concepción con 374; noveno, la Municipalidad de Coquimbo con 299 y, décimo, la Municipalidad de La Cisterna con 296 solicitudes.

---

Si la solicitud no reúne los requisitos señalados en el inciso anterior, se requerirá al solicitante para que, en un plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido de su petición.

El peticionario podrá expresar en la solicitud, su voluntad de ser notificado mediante comunicación electrónica para todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información, indicando para ello, bajo su responsabilidad, una dirección de correo electrónico habilitada. En los demás casos, las notificaciones a que haya lugar en el procedimiento se efectuarán conforme a las reglas de los artículos 46 y 47 de la ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

Daniel Pefaur señala que: “en general las solicitudes de información que más hay son respecto a temas sociales, acceso a subsidios, becas, beneficios, o en salud, educación y vivienda. Frente al caso de los Carabineros de Chile, es decir la policía, existen muchas solicitudes cuando hay manifestaciones ciudadanas en las calles para saber qué protocolo usan en este tipo de circunstancias”.

En resumen, el derecho de acceso a la información se concibe en Chile desde la dualidad de derecho y deber. Segundo esta ley cuenta con un horizonte amplio de sujetos obligados, tercero, solo permite declarar como reservada una ley de quórum calificado, cuarto acceder a la información es gratuito.

En este panorama legislativo, vale la pena poner sobre la mesa dos casos de acceso a la información que abrieron el debate de hasta que punto llega el derecho de acceso a la información y se viola la intimidad.

El primero<sup>31</sup> tiene que ver con los correos electrónicos del ministro Larroulet. Todo empezó porque Juan José Soto, director ejecutivo de la Fundación Ciudadano Inteligente, solicitó los correos electrónicos recibidos y enviados desde la cuenta oficial del ministro Secretario General de la Presidencia Cristián Larroulet, entre los días 18 y 21 de julio del año 2011. En principio la solicitud fue denegada por el ministro alegando que eran comunicaciones privadas y que están amparadas por la inviolabilidad que establece el artículo 19, de la Constitución Política de Chile.

En vista de la respuesta del ministro, Soto interpuso un amparo ante el Consejo de Transparencia de Chile en contra del ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. En la sesión No.328 del 4 de abril de 2012 el órgano garante suscribió la decisión del amparo y falló a favor de Soto ordenando la entrega de la información. Frente a la decisión, de acuerdo con el archivo del Consejo para la Transparencia, se señala que los correo electrónicos de funcionarios públicos que hayan sido enviados o recibidos a su correo institucional y durante su ejercicio de funcionario público –es decir omitiendo su vida privada y personal– son públicos sino se demuestra una prueba de daño que merezca reserva o secreto. Dice el Consejo “el secreto o la reserva de la información dependen del contenido y no del continente. Solo así son posibles el control y la participación ciudadana en el ejercicio de las funciones públicas y el adecuado ejercicio de la libertad de expresión”.

---

<sup>31</sup> Consejo para la Transparencia (2012), “Consejo para la Transparencia entrega decisión en caso sobre correos electrónicos de ministro Larroulet”, (en línea), disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-entrega-decision-en-caso-sobre-correos-electronicos-de-ministro-larroulet/consejo/2012-12-21/202529.html>, recuperado: 5 de julio de 2015.

Ahora bien, el Consejo tiene en cuenta que si entre los correo electrónicos que se solicitaron había información o antecedentes de la intimidad o la vida privada del ministro o emisor, su receptor o el tercero, que no tuvieran que con el ejercicio de la función pública, se podía excluir cualquier email que expusiera alguna de la información señalada. Esto está estipulado en la Ley de Transparencia en el principio de divisibilidad donde cuando un documento tiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse por virtud legal, se debe dar acceso a la primera y no a la segunda.

El Consejo abrió el debate de la intimidad y la transparencia porque señaló que “...así como no puede sostenerse que todos los correos electrónicos de las autoridades son reservados no cabe, tampoco, estimar que todos esos correos son públicos”. Para denegar la información siempre será preciso justificar el causal de secreto o reserva. Uno de los consejeros del caso, José Luis Santa María, señaló que “la necesidad de compatibilizar la transparencia y publicidad de los antecedentes referidos al ejercicio de funciones públicas que estén contenidos en correos electrónicos y la protección de la vida privada y la inviolabilidad de las comunicaciones de las autoridades y funcionarios públicos, junto con el llamado privilegio deliberativo, estima que es tarea del legislador regular expresamente cuándo y cómo las comunicaciones contenidas en dichos correos pueden ser conocidas, previa solicitud de acceso a la información, por un órgano como el Consejo para la Transparencia, para definir si procede a su respecto la reserva o la publicidad”.

Finalmente para llegar a la decisión, el Consejo tuvo en cuenta ejemplos internacionales con respecto al tratamiento de los correo electrónicos de los funcionarios públicos en Estados Unidos, Inglaterra y Canadá. Los tres países cuentan con leyes de Acceso a la Información Pública y se considera que los correos electrónicos de los funcionarios son documentos públicos si existe un vínculo entre la información que solicitaron y las funciones del sujeto implicado. Entonces, de acuerdo con el Consejo: “para determinar la publicidad o privacidad resulta decisivo la incidencia del e-mail en la labor pública que el funcionario desempeña, si bien existiendo la referida vinculación con la función pública puede también concurrir alguna de las excepciones generales al derecho de acceso. Determinar esto exige analizar el contenido del correo, como ocurriría con cualquier otro documento al que se pidiera acceso”.

El segundo caso<sup>32</sup> de este tipo tiene que ver con el litigio que tenía Chile con Perú en la Corte Internacional de la Haya. En el año 2008 estaba interpuesta una demanda contra Chile por la República del Perú que la Corte Internacional de Justicia llamó *Maritime Dispute* (Perú vs. Chile).

---

<sup>32</sup> Consejo para la Transparencia (2013) “Cancillería deberá entregar información de abogados que representaron a Chile en La Haya”, (en línea), disponible en: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20131114/asocfile/20131114125439/decisi\\_n\\_c1553\\_11.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20131114/asocfile/20131114125439/decisi_n_c1553_11.pdf), recuperado el 10 de septiembre de 2015.

Después del proceso, Romina Colman Carnevali, el 24 de noviembre de 2011 solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrel) los nombres, apellidos y detalles de los honorarios que cobraron los abogados que representaron a Chile en la demanda marítima que se hizo ante la Corte, desde enero de 2010 a octubre de 2011.

La Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, organismo dependiente del ministerio, respondió a la solicitud el 16 de diciembre de 2011 diciendo que la información no la podía entregar y que por tanto se la negaba porque tenía carácter de secreto y reserva que estaban previstos en el artículo 21 de la Ley de Transparencia.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2011 Romina Colman Carnevali se dirige al Consejo para la Transparencia y hace un amparo a su derecho de acceso a la información en contra del órgano mencionado de la Administración del Estado afirmando que le habían negado la información por formar parte un proceso judicial en curso y por afectar el interés nacional.

Después de muchos debates, el 13 de noviembre de 2013, el caso terminó en la Corte de Apelación de Santiago donde se ratificó la decisión del Consejo para la Transparencia que ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores entregar la información solicitada: los nombres de los abogados y los honorarios. “La resolución de la Corte de Apelaciones determina que la entrega de los nombres de los abogados que participaron en la defensa de Chile ante el tribunal internacional no vulnera el "interés nacional" en el manejo de las relaciones internacionales del país y que, por lo tanto, la información no está sujeta a causal de reserva”.

En este caso, parte de la controversia era que la solicitante no vivía en Chile sino en Argentina y además que la entidad no hizo la prueba de daño que se exige para negar la información. Señala el documento: “se debió haber fundado razonadamente la negativa y haber efectuado la prueba de daño que ocasionaría la divulgación de la información requerida, demostrando el efectivo menoscabo de los intereses jurídicos tutelados por la ley, de manera que se reserve temporalmente la información en beneficio de intereses superiores; sin embargo no se observa la forma que la información requerida pueda poner en riesgo la soberanía de un país o pueda relevar la estrategia judicial que se siga” .

Finalmente, el debate por este caso terminó por poner en duda la institucionalidad del Consejo porque lo puso en contra del gobierno que en un principio no quería que se aprobara la entrega de la información alegando que había muchos poderes en manos de este órgano garante y que era necesario limitarlos. Sin embargo, a pesar de todo, ahora este fallo significa un gran respaldo institucional para el Consejo para la Transparencia. Las presiones políticas y el contexto político son grandes fuerzas

que pueden afectar el derecho de acceso inclinando la balanza hacia la opacidad o hacia la transparencia, por lo tanto siempre van a ser factores claves para este tipo de organismos al momento de tomar una decisión sobre una solicitud de información.



## MÉXICO

En 2015, a trece años de ser aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y a seis meses (mayo de 2015) de ser aprobada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para comprender el acceso a información y la transparencia en México es necesario acercarse un poco a la historia que hay detrás de ambas legislaciones. Por un lado, es importante tener la mirada en el futuro que se espera en cuanto a transparencia en el país y segundo identificar las diferencias, semejanzas y porqués de la necesidad de una segunda ley que estandarizara el derecho a nivel nacional.

Para empezar como en Chile y en Colombia, en México, el derecho a la información es una pieza clave para consolidar un Estado democrático porque facilita a los ciudadanos el escrutinio y la participación en los asuntos públicos. En ese sentido, la posibilidad de que haya una sociedad bien informada hará que todos los ciudadanos participen más, sean propositivos y cuenten con las herramientas necesarias para evaluar a sus gobernantes y por tanto ejercer cada uno de sus derechos.

Desde esta mirada, y de acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>33</sup>, el derecho no sólo contribuye a que los funcionarios y autoridades públicas desempeñen sus cargos de una mejor manera con eficacia y honestidad sino que fomenta que se hagan responsables de cada una de sus decisiones en su ejercicio como funcionarios. Así el acceso a la información es la garantía de que el gobierno obtenga los resultados que espera de sus mismas acciones bajo la observación permanente de los ciudadanos.

La historia de acceso a la información en México, según la exposición de motivos mencionada, se devuelve al año 1977. El seis de diciembre de ese año, el derecho a la información fue incorporado en la Constitución de ese país con motivo de una reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Esta modificación constitucional añadió el derecho a la información a la categoría de garantía electoral en la parte final del artículo sexto señalando: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esta iniciativa de incluir el derecho a la información en la constitución obedeció al propósito de asegurarse de que los partidos políticos tuvieran las mismas condiciones de equidad para presentar sus propuestas a los ciudadanos a través de diferentes medios de comunicación. De esta manera, el

---

<sup>33</sup> México, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015, 4 de mayo), “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en *Diario Oficial*, 4 de mayo de 2015, Ciudad de México, D.F.

objetivo del cambio constitucional era lograr que la sociedad mexicana contara con la posibilidad de conocer las plataformas ideológicas de los diferentes partidos políticos que tuviera el país.

En un principio, a pesar de significar un avance a nivel democrático, de acuerdo con la Propuesta de la Ley General de Transparencia citada antes, el derecho solo estaba comprendido en un principio como una facultad que solo estaba presente en el campo político y electoral. Frente a esto la Suprema Corte de Justicia de México manifestó que “el derecho a la información es una garantía social, correlativa la libertad de expresión (...) que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos”.<sup>34</sup> La Corte por el contrario no manifestó que este derecho fuera para el momento una garantía individual de que cualquier ciudadano solicitara información de los órganos del Estado.

Posteriormente, la Corte se volvió a manifestar sobre el tema y orientando la mirada hacia los alcances del derecho, amplió el horizonte de uso y naturaleza y reconoció que el derecho a la información está íntimamente ligado con el de conocer la verdad y exige de alguna manera a las autoridades de abstenerse de dar información falsa, manipulada o incompleta. En otras muestras de jurisprudencia sobre el derecho, la Suprema Corte de México amplió la comprensión del derecho y de esta forma el concepto en el país pasó de ser de uso exclusivo sobre los partidos políticos a erigirse como una garantía que se exige al Estado con el firme propósito de que brinde a la ciudadanía información veraz, completa oportuna y objetiva.

En ese orden de ideas, el derecho de información empezó a tomar forma y se compuso de tres facultades principales: recibir, investigar y difundir información. Así, de acuerdo con la exposición de motivos citada, cada una de estas tres atribuciones mencionadas son universales y todos los ciudadanos mexicanos la tienen sin excepción. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información constituyó y todavía es una vertiente del derecho a la información.

Es en este panorama jurisprudencial, cuando en el año 2002 empezaron a emitirse diferentes leyes a nivel federal y estatal, que al tener como base el artículo número seis<sup>35</sup> de la constitución, regularon el derecho de cada persona para acceder a la información que en México, es decir, el derecho de acceso

---

<sup>34</sup> Tesis 2ª. I/92, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. X, agosto de 1992, p.44.

<sup>35</sup> **Artículo 6 de la Ley Federal** : En la interpretación de esta Ley y de su reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos humanos; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la mujer y además instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

a la información pública. Este cambio fue uno de las reformas institucionales más importantes y de mayor trascendencia en el carácter democrático mexicano en los últimos años.

De esta forma, durante el gobierno del expresidente Vicente Fox fue promulgada en el Diario Oficial el 11 de Junio de 2002 la Ley Federal<sup>36</sup> de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y entró a regir el 12 de junio de 2003. Esta Ley Federal fue beneficiosa al ser el primer gran acercamiento a reglamentar el acceso a la información en México. Sin embargo, al ser federal cada estado tenía su propia legislación en la materia y eso resultó que todas fueran heterogéneas y desiguales entre sí por lo que el derecho de acceso a la información no se protegió en las mismas condiciones en todos las ciudades y así el derecho cambiaba dependiendo de la entidad federativa en que se realizara la solicitud. Es por este motivo que se empezó a plantear la posibilidad de hacer una Ley General que cobijara todos los estados y que homogenizara ciertos usos del acceso a la información.

Sobre este tema, Guillermo Noriega, Director de la Organización No Gubernamental Sonora Ciudadana<sup>37</sup>, coordinador nacional del Colectivo por la Transparencia en México y uno de los abogados redactores del proyecto de la Ley General, manifestó que todos estos cambios legislativos se dieron porque: “en algunos Estados la Ley de Transparencia que crearon era mucho mejor que en otros y eso generó una disparidad en el ejercicio de acceso. Es decir, los diputados de las legislaturas locales en los Estados, hicieron lo que quisieron con las legislaciones de transparencia local. Este desequilibrio y heterogeneidad normativa fue la que dio origen a la Ley General de aplicabilidad nacional para que no le permitiera a los Estados ni a la Federación hacer con sus legislaciones lo que quisieran y así poner un piso mínimo para que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos en el acceso a la información”. De esta manera, elementos como los requisitos para solicitar información, la definición de qué información es reservada o clasificada, los tiempos de respuesta y los costos de reproducción de los documentos, entre otros, variaban entre cada uno de los estados a lo largo de México por lo cual era necesario uniformar esas condiciones del ejercicio de acceso a información.

En consecuencia, el 20 de julio de 2007 se hizo una segunda modificación al artículo sexto de la constitución donde se introdujeron, con la intención de homogeneizar las legislaciones de cada federación, los principios y bases que tendrían que regir el ejercicio del acceso a la información en el

---

<sup>36</sup> México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2002,11 de junio), “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en Diario Oficial, 11 de junio de 2002, Ciudad de México, D.F.

<sup>37</sup> Organización civil no gubernamental, independiente y apartidista dedicada, desde el ámbito local, a la defensa y promoción de los derechos humanos a favor de construir una democracia integral en México. Enfocado en impulsar mayor rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos de salud, combatir la discriminación en su acceso y emprender actividades ciudadanas para mejorar su calidad.

país. Por ejemplo, incluyeron el principio de máxima publicidad, el de protección de información privada, la gratuidad del acceso y el establecer mecanismos para acceder a la información que fueran eficientes para ejercer el derecho. Posteriormente en el año 2013 hay una tercera modificación al artículo sexto donde se garantiza, teniendo en cuenta los tratados internacionales, que todas las personas tienen libre acceso a la información así como a buscar, recibir y difundir la información de cualquier forma o medio de expresión.

Finalmente, ya para el año 2014, se publica otra reforma al artículo sexto de la Constitución de México donde se pretendió renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales mediante la implementación de un sistema integral que garantice de manera homogénea los alcances de los de estos derechos en México. Sobre este último procedimiento legislativo, Noriega explicó que todo empezó por una reforma constitucional al artículo mencionado. Esta reforma obligó a generar una ley general de protección de datos personales, así que tres leyes generales regularían el artículo mencionado. Derivado de esto en 2014 la reforma constitucional llevó a que se trabajara en la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como resultado de esta nueva modificación del artículo sexto, nace la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se promulgó el 4 de mayo de 2015. Después de aprobarse se dio un plazo de un año para homologar las legislaciones estatales y la federal con las nuevas disposiciones de la Ley General. Lo novedoso de la legislación es que con ella se amplió el horizonte de sujetos obligados incluyendo a todos los funcionarios públicos de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial también todos los órganos autónomos, partidos políticos, fidecomiso y fondos públicos y también incluye a cualquier persona natural o jurídica que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal, federal y municipal. Esto será ampliado más adelante en la explicación de los sujetos obligados.

De la misma manera, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) se transformó porque se le otorgó autonomía constitucional como a los órganos garantes de cada entidad federativa. El Ifai ahora es Inai, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Además de esta reforma, otros cambios que se implementaron son, por ejemplo, que se puede conocer información de asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información de protección de datos personales que estén en posesión de cualquier autoridad, entidad u organismo que reciba o ejerza recursos públicos.

Sumado a esto, con la nueva Ley General, se agregaron dos mecanismos para garantizar la tutela efectiva del derecho. Esto quiere decir que se le permitió al Inai tener facultades para conocer en

segunda instancia los recursos que interpongan los particulares sobre las resoluciones de los organismos autónomos que estén en las entidades federativas y clasifique o den el carácter de reserva a la información que pida un ciudadano. En ese sentido, con las reformas de la nueva ley se pretendió uniformar y armonizar la normativa de acceso y transparencia, regular los métodos de acceso y de respuesta para así evitar el desequilibrio que existía.

Luego de repasar la jurisprudencia y la historia del derecho de acceso a la información en México, es posible a continuación hacer un resumen de los principales hitos para la construcción de la transparencia en el país: 1977, la primera reforma al artículo sexto constitucional “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; 2002-2006 se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establece que el organismo garante a nivel federal es el Ifai descentralizado y con autonomía de gestión y las leyes de transparencia y órganos garantes de las entidades federativas entran a regir desde el 2003; en el año 2007 se da la segunda reforma al artículo sexto constitucional y se añaden tres grandes aspectos, el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y el manejo de archivos públicos; siete años después en el 2014 hay una tercera reforma<sup>38</sup> al artículo y se plantea el proyecto de la Ley General; 2015 se implementa el Sistema Nacional de Transparencia y se promulga el 4 de mayo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Así los avances en materia de construcción de un marco institucional de transparencia suman ya 13 años (2002-2015) donde se ha establecido una reforma en la Constitución Política Mexicana, se promulgó una Ley General de Transparencia, se mantienen las leyes locales de transparencia y se crean órganos garantes a nivel nacional como local. Una de las innovaciones de transparencia, es que se instauró el pasado 23 de junio el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia que guiará la implementación de la política pública de la transparencia en todo el país. En este consejo participan el Inai, los organismos garantes de los estados, Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Por último, existen tres características que se quieren mejorar con la nueva legislación. Por un lado, manejar las asimetrías en la calidad de la información entre las entidades y los diferentes tipos de sujetos obligados; segundo, verificar las plataformas para publicar datos para evitar la explotación y reutilización de la información y, tercero, hacer que la oferta de la información atienda las necesidades que demandan los ciudadanos.

---

<sup>38</sup> **Artículo 6 de la Ley General:** El Estado garantiza el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo, de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios.

## **DE LOS SUJETOS OBLIGADOS Y QUIENES SE SUPONEN ACATAN LA LEY**

En México la definición de quiénes deben acatar la ley de acceso a la información cambió el 4 de mayo de 2015 cuando se promulgó, la Ley General de Acceso a la Información Pública. Antes, con la Ley Federal las órdenes aplicaban a toda la información en posesión de los Poderes de la Unión, es decir, las tres ramas del poder, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Según la Ley Federal de Transparencia, los sujetos eran exactamente: primero, el Poder Ejecutivo Federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República; segundo, el Poder Legislativo Federal, incluyendo la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; tercero, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier órgano federal. En esta lista se puede observar que no estaban incluidos los partidos políticos, ni los fidecomisos o fondos públicos, tampoco contemplaba cualquier persona física o moral que recibiera o ejerciera recursos públicos. Así que estos últimos fueron los sujetos nuevos que se agregaron en la Ley General de Transparencia, expedida en mayo de 2015.

Así que como consecuencia de esta ampliación de sujetos obligados directos, las sumas cambiaron. El total de sujetos actual es de 733, con la Ley Federal eran solamente 324. De este nuevo total 599 son del Poder Ejecutivo Federal, 2 del Poder Legislativo Federal, 1 del Poder Judicial, 8 órganos autónomos, 104 sindicatos, 12 partidos políticos, 4 universidades autónomas y 3 tribunales administrativos.

Si se hace un paralelo entre México y Colombia, en cuanto al ámbito de aplicación, ambos países comparten los siguiente sujetos obligados: las tres ramas del poder público, los partidos políticos, fidecomisos, fondos públicos, los organismos autónomos, y cualquier persona natural o jurídica que ejerza o reciba recursos públicos. Esto se puede comparar sencillamente en el artículo No.5 de la Ley 1712 de 2014 y en el artículo 23 de la Ley General de Transparencia.

Ahora bien, en el caso de los partidos políticos, no todo fue color de rosa cuando se propuso que los incluyeran en la Ley General de Transparencia. Esto tiene que ver con el artículo 11 de la Ley Federal, que antes no les aplicaba. Previamente a la nueva legislación, los partidos políticos tenían solo la obligaciones de presentar un informe al Instituto Federal Electoral (IFE), como las auditorías, verificaciones y todo lo que ordenara la Comisión de Fiscalización de los recursos públicos de los partidos políticos. Además cualquier ciudadano estaba en la libertad de solicitar al IFE la información

que estuviera relacionadas con los recursos públicos que recibieran los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

Desde esta mirada, en el año 2013, de acuerdo con un artículo de la publicación digital *Animal Político*, los partidos políticos nacionales (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano Partido Nueva Alianza) presentaron resistencia para tener en sus sitios web la información que por ley deben tener por fiscalización y también se resistieron a entregar la documentación que solicitaron ciudadanos a través de la Ley de Transparencia.

Para asegurarse que los partidos cumplan con estas obligaciones de transparencia dentro del IFE existe un organismo garante llamado Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información (OGTAI). Durante el año 2012, de acuerdo con el medio citado, el OGTAI resolvió 338 recursos de queja y en 2011 había resuelto 965 recursos de revisión. Según esto, la diferencia entre ambos años se debe a la reducción de recursos interpuestos en contra de cada uno de los partidos políticos, el Partido Revolucionario (PRI). De acuerdo con el informe anual del OGTAI, en 2011 se había resuelto 837 recursos contra el partido mencionado y en 2012 la cifra redujo a 220. Esto con el propósito de mencionar que el PRI es el partido al que más le ponen quejas en cuanto a transparencia y lo sigue el Partido de Revolución Democrática (PRD).

Por último, el informe del OGTAI señaló que de todos los recursos de queja que se hicieron durante el año 2012, el 83% fueron de partidos políticos. En este panorama de constante resistencia a la entrega de información, ocurrió un caso donde dos partidos políticos los multó el IFE por no responder una solicitud de acceso a la información. Al primero, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) lo multaron por la suma de 57 mil 460 pesos mexicanos (unos \$10.071.068 pesos colombianos) y, al segundo, el PRI por un total de 29 mil 910 pesos (unos \$ 5.242.353 pesos colombianos).

En ese orden de ideas, como en el caos de Chile y Colombia, en México, los sujetos están en la obligación de publicar en sus portales web cierta información mínima requerida, que en este país lleva el nombre de obligaciones de transparencia. Estas pueden variar según la naturaleza del sujeto, pero existen 14 obligaciones a todos que se suman a las que se establece en la Ley Federal que todavía sigue rigiendo. Entre ellas está el marco normativo, la estructura orgánica, las facultades de cada área, los gastos de representación ciático, el directorio de todos los servidores públicos, la versión pública de las declaraciones patrimoniales, la información de programas de subsidios, la información curricular, listado de servidores públicos con sanciones administrativas, la información financiera, la información relativa a la deuda pública, las concesiones, contratos, estadísticas, entre otros.

Con la nueva legislación las obligaciones de transparencia pasaron de 17 a 170, de ellas 48 son específicas y 122 que son comunes a todos los sujetos. En la Ley General, se divide por apartado cada sujeto obligado y se señala con qué documentos específicos debe cumplir es decir que tienen en cuenta la misión institucional de esa dependencia, y las comunes que se refieren a las obligaciones que deben atender todos por igual. Es importante mencionar que además el nuevo Sistema Nacional de Transparencia, establece que la presentación de la información que corresponde a las obligaciones de transparencia debe actualizarse por lo menos cada tres meses. En este sentido.

Desde la voz periodística, una de las deficiencias que tiene la Ley, de acuerdo con Lilia Saúl Rodríguez, Editora de la Unidad de Datos del periódico *El Universal* de México y además Coordinadora de México Infórmate, es :

“Si como periodista eres de los que más solicitudes de información haces es casi obligado que dicha solicitud va a terminar en el Inai porque por lo general los sujetos obligados no te responden en el tiempo que estipula la Ley. Esto hace que el proceso se engoroso, porque aquí en México para que te entreguen una solicitud de información la dependencia tarda 20 días hábiles con posibilidad de prórroga de otros 20 días. Estás hablando de 40 días hábiles, es decir casi tres meses y para un periodista eso es mucho tiempo”.

Según Saúl, eso no es todo porque cuando se dirige la petición al Inai, la institución tiene 50 días hábiles para resolver el caso entonces si se suman los días puede llegar a ser un periodo de 6 a 8 meses. El problema es que “se vuelve una cascada con cada proceso que se suma a una solicitud de información” y en ocasiones así el Inai falle a favor del ciudadano y ordene entregar la información, si el sujeto obligado dice que no encuentra la información o que es inexistente pues deja con las manos atadas al periodista.

Retomando la voz de Guillermo Noriega, explica el abogado que existen sujetos obligados que se resisten a entregar a información y sobre todo esto se ve en los municipios, en los gobiernos locales. Esto pasa porque los funcionarios cambian cada tres años y tienen poca capacidad de implementación porque los asignados para transparencia los cambian constantemente igual que los alcaldes.

## **ÓRGANO GARANTE: INAI**

En México el órgano garante del derecho de acceso a la información es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Al ser un Estado federado, México cuenta con un órgano garante en cada federación. Con la nueva legislación que es general, se creó el Sistema General de Transparencia que está compuesto por el Consejo de Transparencia Nacional. A su vez, el Consejo está estructurado en órganos garantes, donde está el Inai, y además cada Entidad Federativa cuenta con un órgano garante, un Consejo Consultivo y hacen parte Plataforma Nacional de Transparencia. Cada una de ellas vela para que los Sujetos Obligados



cumplan con la transparencia activa. Cada Sujeto Obligado cuenta con un Comité de Transparencia y Unidades de Transparencia.

Las sanciones las interpone el ministerio Público y los órganos garantes de cada federación. En el artículo 201 de la Ley General se establecen las medidas de apremio y sanción. De esta forma los órganos garantes podrán imponer al servidor públicos encargado de cumplir con la resolución o a los miembros de la dependencia las medidas de amonestación pública o la multa de ciento cincuenta hasta mil quinientos veces el salario mínimo general que esté vigente en la zona geográfica del momento.

La Ley Federal y cada entidad federativa establecerán además los criterios para calificar las medidas de castigo conforme la gravedad de la falta y las condiciones económicas y la reincidencia con que lo hagan. Cuando los sujetos obligados incumplan con lo establecido lo difundirán en los portales de transparencia de los organismo garantes. Es importante mencionar que las medidas de castigo económico no se puede cubrir con recursos públicos.

Para algunos periodistas, el Inai no ha hecho del todo bien su tarea como órgano garante. En entrevista con Lilia Saúl Rodríguez, el problema del Instituto es que no se ha logrado acercar a la gente. La periodista señala: “La realidad es que trece años, aún la gente no sabe hacer una solicitud de información, no sabe qué es eso, no le interesa porque siente que es algo que toca mucho tiempo, que es muy pesado en general. Y, si en general los periodista no hacen uno de la ley, una persona común y corriente no hace uso cotidiano de la ley porque no ha habido un lenguaje coloquial para transmitir la importancia de que se ejerza ese derecho”.

Sumado a esto Saúl expuso que una de las mayores críticas a la restructuración que hizo el Instituto con la nueva Ley General fue la compra de la nueva sede, que además de costosa es lejos del centro de la ciudad y no es precisamente un órgano garante de fácil acceso para periodistas y ciudadanos. Claro está que también las personas pueden hacer la solicitud vía medios electrónicos. “Entonces como vas a poner a trabajar a un órgano garante de transparencia en una zona donde no hay nada, donde no te puedes acercar a nadie, está lejos, muy lejos, entonces esa fue una de las primeras críticas que en general la sociedad le ha hecho al Inai porque no es posible que tengas tanta burocracia, ¿para atender a quién?”.

Por otro lado, en un artículo del diario *El Universal*, escrito por la periodista citada anteriormente, Lilia Saúl, en más de una década de funcionamiento de la Ley Federal de Transparencia, de 77 expedientes contra funcionarios que se han negado a entregar información, solo nueve han sido

sancionados, según las cifras del Inai para febrero de 2015. Según esto, en diez años de 2004 a 2014, el Instituto ordenó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) imponer sanciones contra servidores públicos en por lo menos 77 ocasiones y de esos, 68 casos no se hicieron efectivos porque se argumentaba falta de elementos.

El diario señala un aspecto muy importante y es la facultad sancionatoria del órgano garante. Según lo que cita la periodista, “El Ifai (para ese momento seguía siendo federal) no denuncia a servidores públicos en específico, sino que denuncia el acto de incumplimiento de la dependencia o entidad que se trate y es la Secretaría de la Función Pública la que realiza la investigación correspondiente”.

Haciendo un recorrido histórico, según el diario, durante el gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón, ambos del Partido de Acción Nacional, la Procuraduría General de la República acumuló 41 expedientes en su contra. Es decir fue la dependencia principal del gobierno federal que encabezó la lista de funcionarios sancionados. En este panorama, lo que llama la atención es que además del bajo número de denuncias que se han presentado por el instituto, el número de sancionados efectivos solo ha sido de 9 funcionarios en 10 años de funcionamiento de la Ley.

En ese orden de ideas, una de las mayores polémicas cuando se estaba gestionando el proyecto de la Ley General fue definir de manera concreta la labor sancionatoria del órgano garante Inai. En los primeros debates algunos senadores propusieron eliminar la tipificación de sanciones cuando se reserva la información o cuando se declara inexistente sin justificar por qué. Sobre este tema, Gabriela Morales, Coordinadora Nacional de México Infórmate, sustentó que en el Inai estaban divididos sobre a quiénes correspondía aplicar las sanciones, porque para unos el Instituto era el adecuado y otra parte afirmaba que no por la suma de trabajo.

Al respecto, lo que definió finalmente la Ley General, del artículo 201 al 216 fue establecer las causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones que establece la legislación. Por ejemplo, habrá sanción cuando no se cumplan los plazos de entrega de la información, cuando se actúe con negligencia o mala fe durante el proceso de solicitud de información. También se sancionará cuando no los sujetos obligados no actualicen sus portales con la información mínima requerida, cuando nieguen intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial, entre otros. Este tipo de conductas serán sancionadas por los organismos garantes y ellos a su vez darán aviso a la autoridad competente para que ejecute la sanción. En el caso que el infractor sea por ejemplo un partido político, la entidad competente a la que el órgano garante avisará es el Instituto Nacional Electoral.

Pero si el infractor no cuenta con calidad de servidor público pueden haber tres tipos de sanciones. La primera es la advertencia sobre el incumplimiento de la ley, si una vez se hace el aviso y no se cumple de forma inmediata la orden de entregar la información, se aplicará una multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de salario mínimo vigente. Si continúa sin cumplir lo que le ordenó el órgano garante, puede llegar a pagar de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo o de ochocientos a mil quinientos días salario mínimo general vigente. Si el incumplimiento que hizo el sujeto obligado implica la presunta comisión de un delito, el organismo garante debe denunciar ante la autoridad correspondiente.

Durante la entrevista con Saúl, la periodista también manifestó que tener un órgano garante como el Inai tiene sus pros y sus contras. Por un lado, significa una ventaja porque si no responden una solicitud de información, al dirigirse al Inai se hace ruido mediático diciendo que no fue efectivo el derecho y así se obliga a la dependencia a entregar la información por la presión social. Pero los contra, dice Saúl, tiene que ver con que :

“Tenemos que alimentar una burocracia excesiva precisamente para que ellos nos defiendan; dos que el Inai no es tampoco la gran panacea para nosotros porque si bien ellos pueden decidir si nos entregan o no la información, el que tiene la última palabra es el funcionario y si este último no quiere acatar la orden del Inai, implica ir a un juicio y eso tardaría años. Por último creo que otra deficiencia es que no hay una sanción inmediata y eso es un impedimento para que la Ley sea proactiva y para que sea expedita, que es el ideal”.

### **DE LA INFORMACIÓN OPACA -¿QUÉ NIEGAN Y POR QUÉ?<sup>39</sup>**

Para poder clasificar cualquier información como reservada, los sujetos obligados tienen que motivar su respuesta. Así deben aplicar la prueba de daño, como en Colombia, donde se demuestre los efectos perjudiciales que pueda causar. Cuando la información trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o incluso cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción, no se podrá invocar el carácter de reservado.

En el artículo 113 se definen los parámetros para definir cuál es la información reservada. De acuerdo con la Ley, esta incluye cualquier información que publicada: comprometa la seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional; que afecte negociaciones y relaciones internacionales; que afecte la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; que obstruya las actividades de verificación, inspección y auditorías; que obstruya la prevención o persecución de delitos; que afecte los derechos al debido proceso; que vulnere la

---

<sup>39</sup> Para conocer las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información en México, consulte el Título Sexto de la Ley General desde el artículo 100 al 120.

conducción de expediente judiciales o la consecución de una investigación de un delito y, las que por disposición expresa de una ley tengan el carácter de reservados.

Ahora, en el artículo 116 de la Ley General de Acceso a la Información, se establecen los parámetros para definir qué información se puede definir como confidencial<sup>40</sup>. De esta manera, este tipo de información, es aquella que contiene datos personales que son de una persona identificable. Para poder acceder a ella, solo tendrán autorización los dueños de esa información, sus representantes y los Servidores Públicos. Cabe mencionar que la información de carácter confidencial no está limitada por un rango de tiempo. Entre la información catalogada como confidencial, según la Ley, están el secreto bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal. También se suma la información que corresponda a sujetos particulares de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Frente a la experiencia periodística, de acuerdo con Guillermo Noriega, las dependencias que más niegan y son reticentes a entregar información son aquellas que tienen que ver con seguridad nacional o seguridad pública. “Existe una resistencia natural impresionante incluso cuando se trata de datos estadísticos. Entonces si vas a hacer una solicitud de información en estos términos, la persona tiene que ir preparada para apelar. Es importante decir que las dependencias que más reciben solicitudes son aquellas que tienen que ver con seguridad social, derecho a la salud, pensiones y jubilaciones”.

Lilia Saúl, manifestó que no es posible acceder a documentos como las averiguaciones previas, es decir, conocer el expediente de una persona implicada en una investigación judicial. Los únicos que sí se pueden acceder, como señala la ley, son los casos que tienen que ver con delitos de lesa humanidad. De las entidades, señala Saúl, sobre todo, las que más niegan son la seguridad nacional, el ejército, la secretaría de defensa nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y crédito público y todo lo que tenga que ver con la parte financiera del país.

Para tener más claridad sobre el número de solicitudes de información que se dirige a la Administración Pública Federal, el tipo de respuestas emitidas, entidades y cuántos recursos se interponen ante el órgano garante desde el año 2003 al 29 de octubre de 2015, es posible remitirse a un estudio<sup>41</sup> estadístico que publicó el Inai el pasado mes de octubre de 2015. A partir de dicho

---

<sup>40</sup> Para conocer las especificaciones sobre cada uno de los modos de clasificación de información confidencial, es posible consultar el Capítulo III de la Ley General, desde el artículo 116 al artículo 120.

<sup>41</sup> Estadísticas de un informe del Inai sobre cuantas solicitudes de información son dirigidas a la Administración Pública Federal, el tipo de respuestas emitidas y cuantos recursos son interpuestos ante el órgano garante desde el año 2003 al 29 de octubre de 2015. (en línea), disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estadisticas/Estad%C3%ADsticas%20semanales%2029%20de%20octubre%20de%202015.pdf>, recuperado: octubre de 2015

estudio, el diario *El Universal* hizo un especial sobre las dependencias que más negativas han dado durante los últimos tres gobiernos hasta el año 2014 y señaló que en los últimos trece años de la creación del Inai, el instituto ha tenido que resolver más de 52 mil recursos de revisión que han interpuesto los ciudadanos manifestando su inconformidad con las respuestas del gobierno federal.

En ese orden de ideas, para empezar, con el gobierno de Vicente Fox (2003-2006) las dependencias con más negativas fueron: el Servicio de Administración Tributaria con 463 negativas, la Procuraduría General de la República con 283, la Secretaría de la Función Pública con 274, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 246, el Instituto Mexicano de Seguro Social con 240 negativas y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte con 220. Estas seis dependencias representan el 34% de las negativas durante el gobierno de Fox.

Ahora, durante el gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) las dependencias con más negativas fueron: el Instituto Mexicano del Seguro Social con 2643 negativas, el Servicio de Administración Tributaria con 1827, la Procuraduría General de la República con 1028, la Secretaría de la Función Pública con 837, el Servicio de Administración y Enajenación de bienes con 737, y el Banco Nacional de obras y Servicios Públicos sumó 371. Estas seis dependencias sumaron el 48% de las negativas durante el gobierno de Calderón.

Por último en el gobierno de Enrique Peña Nieto para el año 2013 hubo un 55 % de negativas en seis dependencias. Entre ellas el Servicio de Administración Tributaria con 548, la Procuraduría General de la República con 302, la Comisión Federal para la Protección contra riesgos sanitarios con 210, el Instituto Mexicano del Seguro Social con 197, la Secretaría de la Función Pública con 185 y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 92.

En este panorama, señala el diario *El Universal*, es posible decir que en 13 años han crecido las negativas de entregar información por parte de los sujetos obligados del gobierno federal. En el periodo de Vicente Fox, las entidades publicas clasificaron mil 255 solicitudes de información por año. Paralelamente durante el gobierno de Felipe Calderón, fueron 2 mil 604 reservas por año y, en 2013, durante el primer año de mandato de Peña Nieto, se reservaron 2 mil 797 solicitudes de información por año, es decir 11% más que en el año 2012.

Asimismo, hay cuatro sujetos obligados donde el Inai a resuelto solicitudes de información a su favor. Son el INCAN, que es el Instituto de Cancerología donde el 67% de los recursos ha sido a su favor; segundo, Banobras con un 52% de recursos; tercero, el Servicio de Administración Tributaria con 42%; cuarto, la Presidencia con 35%. De alguna manera se analizan estas dependencias como las

más favorecidas en un proceso de acceso a la información y por eso son los más criticados. El Inai no se ha salvado de críticas en este punto tampoco porque “es juez y parte” de sus propias resoluciones, ya que en 13 años de trabajo en transparencia, los comisionados han tenido que analizar 650 casos en contra de sus propia dependencia, y en 35% de los casos se defendieron y se dieron la razón.

Para ilustrar de una mejor manera como gobierno tras gobierno ha crecido la opacidad, es necesario mencionar cinco casos emblemáticos. El primero se llama El Charco<sup>42</sup>, una masacre que ocurrió en 1988 en Ayutla en el Estado de Guerrero. La crítica es que el que Inai, había ordenado entregar la información a la Procuraduría General de la República sobre lo ocurrido en una averiguación previa, y esta entidad no cumplió. Este caso entró a la CIDH en julio de 2012 y hasta el pasado 26 de mayo la Comisión dijo al gobierno de Enrique Peña Nieto que debía informar sobre la masacre ocurrida hace 17 años que se atribuida a efectivos del Ejército Mexicano.

El segundo caso, tiene que ver con la salud del presidente, pues las medicinas del expresidente Felipe Calderón se catalogaron como información confidencial porque entrarían a revelar factores de la salud física y mental del mandatario. El tercer caso, fue la masacre de San Fernando, donde Inai en dos ocasiones ratificó la reserva de información de la Procuraduría General de la República sobre los 72 migrantes asesinados en 2011 en San Fernando, Tamaulipas. El cuarto caso tiene que ver con los bonos de riesgo donde el Inai reservó los cargos de los funcionarios civiles y militares que recibieron un bono extraordinario porque exponerlo a la opinión público pondría en peligro la vida de esas personas. El último caso tiene que ver con militares procesados donde el Inai confirmó la reserva de la información que la Secretaría de Defensa Nacional emitió para no publicar los nombres de generales y coroneles que estaban involucrado en algún proceso penal.

Existe un último caso que dio mucho de que hablar durante el mes de abril de 2015. Este caso tiene que ver con el entonces director de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Este escándalo empezó porque el entonces titular de la comisión, David Korenfel, decidió hacer uso de un helicóptero de la empresa para trasladarse con su familia desde su casa hasta el Aeropuerto de la Ciudad de México. Todo esto quedó capturado en unas fotografías que el vecino de Korenfel tomó y por esto empiezan a investigar por qué uso para fine privados un helicóptero al servicio de la comisión. El problema fue que los periodistas solicitaron la información correspondientes a través de solicitudes sobre la bitácora de los vuelos que habían hecho estos aeronaves de la entidad y negaron la información. En un principio, negaron la información justificando que las bitácoras de los vuelos podían dar a conocer un patrón determinad de trabajo y vulneraría la seguridad de la institución

---

<sup>42</sup> Esta masacre ocurrió el 7 de junio de 1998 cuando tropas del Ejército Mexicano bajo el mando de los comandantes de la IX Región Militar y la 27 Zona Militar, entraron a la comunidad de El Charco en Ayutla donde atacaron a los indígenas y estudiantes que dormían en la escuela primaria Caritino Maldonado.

En consecuencia, quienes solicitaron la información se dirigieron al Inai pero la institución clasificó la información relativa a los viajes en helicóptero de Korenfeld por considerar que podía poner en riesgo la seguridad nacional. Los periodistas no estuvieron de acuerdo, y el Inai solamente entregó información relativa a los sitios donde ha ido pero no dar a conocer el motivo por el cuál se hicieron ese y otra suma de vuelos. Sobre este caso Lilia Saúl dijo : “Esa información no sirve de nada porque puedo intuir que hubo un incendio pero no puedo saber si el sujeto lo usó para su bien personal. Entonces lo que hizo el Inai fue decirle a Conagua que si tenía los datos de esa bitácora de ese día en específico que utilizó el titular de la comisión para volar con su familia, entonces entrégala porque con ella se podía indicar para qué estaba destinado el vuelo y tendría que señalar que era para llevarlo al aeropuerto. Y lo que pasó fue que terminaron declarando la inexistencia de esa bitácora de vuelo, cuando todos sabemos que eso no es cierto”.

## **DEL CÓMO ACCEDER A LA INFORMACIÓN**

Acceder a información en México desde una solicitud es un procedimiento sencillo según lo que establece la ley. Así que los requerimientos para hacer una solicitud son el nombre o datos generales del solicitante, dirección de vivienda, o donde va a recibir las notificaciones, descripción de la información solicitada; cualquier otro datos que facilite la búsqueda y localización de la información. Por último, la modalidad en la que desea recibir la información, puede ser verbal siempre y cuando sea para orientar, o consulta directa, expedir copias y medios electrónicos.

En la Ley General, en el título séptimo del artículo 121 al 140 se explican todos los procedimientos de acceso a la información pública. Así, de acuerdo con la legislación, las Unidades de Transparencia<sup>43</sup> de cada sujeto obligado son las encargadas de garantizar medidas y condiciones de accesibilidad para que las personas puedan ejercer el derecho a la información a través de solicitudes. Cualquier persona puede por sí misma o a través de un representante presentar una solicitud ante la unidad de transparencia a través de la Plataforma Nacional en las oficinas, vía correo electrónico, correo postal, mensajería o verbalmente. Para ello se asigna un número de folio donde los solicitantes podrán hacer un seguimiento desde la fecha y plazos aplicables. También es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 132 de la Ley General, la respuesta de solicitud de información debe ser respondida en el menor tiempo posible y no puede exceder los 20 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. Se puede prorrogar 10 días más pero debe estar motivada y justificada con razones.

---

<sup>43</sup> Es decir, la instancia en donde se da trámite a las solicitudes de información. Cada sujeto obligado designa un responsable de esta unidad.

Por otra parte, cuando una persona solicita información y se demoran en responderle o considera que no respondieron lo que era o incluso le negaron la información, el ciudadano está en su derecho de interponer por medios directos o electrónicos un recurso de revisión. De acuerdo con el artículo 142 de la Ley General, el ciudadano interpone esta medida ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya recibido la solicitud dentro de los 15 días siguientes a la fecha de cuando se le dio la respuesta o el vencimiento del plazo de notificarle sobre su proceso.

Las razones para interponer el recurso de revisión según el artículo 143 de la Ley General son: clasificación de información, declaración de inexistencia, de incompetencia por el sujeto obligado, entrega incompleta de la información, entrega de información que no corresponde, falta de respuesta en los plazos, no entrega de la notificación, cosos o tiempo de entrega, falta de trámite, negativa para permitir la consulta directa, entre otros. Después de señalar en el recurso cuál es el motivo para interponerlo, la respuesta que den los sujetos obligados tiene la posibilidad de ser impugnada otra vez ante el organismo garante que corresponda.

Ahora, cuando de que pase todo el proceso, los organismos garantes son los que definen si se desecha o no el recurso, si se confirma la respuesta del sujeto obligado o si se revoca o modifica la respuesta del sujeto obligado. Estas resoluciones que defina el organismos a favor o en contra definir los plazos, términos de cumplimiento y procedimientos para que se ejecute, y no podrán exceder de diez días para entregar la información si fue una orden del garante.

Por otro lado, en entrevista con David Mora, Oficial adjunto del Proyecto de Derecho a la Verdad de *Article19* de la oficina para México y Centroamérica, señaló que la Secretaria de la Función Pública en el país ha identificado qué temas suelen ser repetitivos en las solicitudes de información. Estos comúnmente tienen que ver con las compras de gobierno, las resoluciones que han sacado los órganos de control de cada una de las autoridades, los mecanismos que existen para presentar quejas respecto a servidores públicos, los índices anti-corrupción, el portal de tramites y los gastos en publicidad oficial.

Mora señaló sobre esto que: “Esta información no es la que más interesa a la sociedad sino la que más interesa a los solicitantes y hay que hacer esa diferencia porque los solicitantes no son toda la sociedad y menos en un país con tanta diversidad como México. En las zonas rurales no se tiene el conocimiento de acceso a la información, es mínimo lo que saben y hay mucha información que sería muy útil en la toma de decisiones para todas las personas que viven en las zonas rurales. Por ejemplo en comunidades indígenas o en pueblos originarios que no han hecho tanto uso del acceso a la información, entonces no han hecho parte de la estadística de la información que se necesita



transparentar”. Según esto, Mora señala la importancia de que los órganos garantes se acerquen a las comunidades marginadas para saber qué tipo de información requieren y así obligar, valga la redundancia, a que los sujetos obligados transparenten sin que medien solicitudes de transparencia porque este tipo de población no cuenta con los recursos tecnológicos o mecanismos para ingresar solicitudes de información en un sistema.

De acuerdo con el informe estadístico mencionado anteriormente, desde el año 2003 al 29 de octubre de 2015, se han hecho un total de 1.288.281 solicitudes que incluyen solicitudes de acceso y corrección de datos personas y solicitudes de información pública. Ahora, ante el Inai, durante este mismo periodo de tiempo, se interpusieron un total 67.233 recursos, que incluyen recursos de acceso a información y verificaciones de falta de respuesta y recursos de acceso y corrección de datos personales.

Por otro lado, en un intento de homogenizar el acceso a la información en México se creó el Infomex. Una plataforma web donde cada persona tiene un usuario y contraseña para poder hacer solicitudes de información por internet eligiendo la entidad que necesita. Sin embargo, desde la implementación de este sistema, el procedimiento no era del todo sistemático para efectuar las solicitudes. Una de las trabas principales que no existe un sistema o plataforma que abarque todo el abanico de sujetos obligados. Entonces si un periodista pretendía preguntar algo en Presidencia tenía que ingresar a la plataforma con un usuario y una clave, pero si quiere preguntar algo sobre el funcionamiento de un municipio tenía que crear otra clave para ese sujeto obligado. Así el Infomex no redirecciona a todos los sujetos y por lo tanto es como tener más de 50 cuentas de correo electrónico con su clave. Esta plataforma, de acuerdo con Lilia Saúl, existe solo para los 32 estados y para el gobierno federal. Aún así tengan la misma página de inicio, cada persona tiene que cambiar de usuario y clave para enviar la solicitud dependiendo del lugar, dependencia o sujeto obligado.

Con la nueva legislación se propuso resolver este problema con las Unidades de Transparencia mencionadas antes. En México, señaló Guillermo Noriega, cuando existían diferentes legislaciones federales de transparencia, cada Estado había creado su propia plataforma electrónica y entonces el acceso variaba y era desequilibrado. En un principio, señaló Noriega, se creó el SISI, es decir, el Sistema de Solicitudes de Información para el gobierno federal.

Posteriormente junto con el Banco Mundial y otros entes, se creó el Infomex. Pero como lo manifestó Saúl, Noriega también dijo que : “el problema era que si la persona era de un Estado y quería buscar información de otro, era necesario sacar una nueva cuenta, yo por ejemplo tengo 33 cuentas distintas en Infomex, una para cada Estado y una para la federación”. En esta forma, el objetivo con la Ley

General es crear una plataforma con una sola cuenta de correo para que se puedan hacer solicitudes desde cualquier parte del país.

Por último, es importante señalar que en este procedimiento de acceso a la información, los costos de su obtención son gratuitos o si es una suma grande de información se cobra por el costo de reproducción. Y si es necesario hacerlo llegar por otros medios que no sean electrónicos, se cobra el costo del envío. Cada uno de estos costos o cuotas deberán estar publicados en las páginas web de cada sujeto obligado.

## **Capítulo II**

**Infografía de las legislaciones de acceso a la información en Chile, Colombia y México (VER EN ANEXOS)**

# ACCESO A LA INFORMACIÓN



## LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

### LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**Cómo se consagra el derecho de acceso**  
 Ley Federal de 2002 en el Artículo 6.  
 Artículo 6 de la Ley General de 2015

**Órgano garante**  
 El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

**Tipo de sanciones**  
 Amonestación Pública o multa de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate.

**Sujetos obligados**

- Las tres ramas del poder público (Ejecutivo, legislativo y judicial).
- Cualquier persona que administre recursos públicos.
- Órganos autónomos.
- Partidos políticos.
- Fideicomisos.
- Fondos Públicos.

**Obligaciones de transparencia**  
 Artículo 70 – Obligaciones de Transparencia comunes en la Ley Federal y de las Entidades Federativas. Las Obligaciones de Transparencia pueden variar según la naturaleza del sujeto, pero existen obligaciones comunes a todos que se suman a las que se establece en la Ley Federal que todavía sigue rigiendo.

- Marco normativo.
- Estructura orgánica completa.
- Facultades de cada área.
- Metas y objetivos.
- Indicadores.
- Condiciones generales de trabajos, contratos o convenios.
- Información curricular.
- Información financiera.
- Directorio de todos los servicios públicos.
- Remuneración de los servidores públicos.
- Gastos.
- Contrataciones.
- Versión pública de las declaraciones patrimoniales.
- Dirección de la Unidad de Transparencia.
- Convocatorias.
- Información programas de subsidios.

**Solicitudes de información**  
 Artículo 121-140 de la Ley General de Transparencia  
 Cualquier persona puede solicitar información ante la unidad de Transparencia a través de la plataforma Nacional. Puede hacerlo por escrito, oral o por correo electrónico. Cada caso tiene un número de seguimiento para saber sobre plazos y fechas.

**INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA**  
 Artículo 113 de la Ley General  
 1. Comprometa la seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional.  
 2. Afecte las Relaciones internacionales.  
 3. Afecte las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país.  
 4. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.  
 5. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditorías.  
 6. Obstruya la prevención o persecución de delitos.  
 7. Afecte los derechos al debido proceso.  
 8. Vulnere la conducción de expediente judiciales.  
 9. Investigaciones de delitos.  
 10. Las que por disposición expresa de una ley tengan el carácter de reservados.

**Plataformas de acceso**  
 El Sistema Nacional de Transparencia establece que deben actualizarse las obligaciones de transparencia por lo menos cada 3 meses.

**Principales antecedentes**  
 1917: Artículo 6 de la Constitución Política Mexicana sobre el derecho a la opinión y garantizar el derecho a la información.

**Plataformas de acceso**  
 El Sistema Nacional de Transparencia establece que deben actualizarse las obligaciones de transparencia por lo menos cada 3 meses.

Tiempo de respuesta: 20 días hábiles máximo.

#### FUENTES

Toda la información contenida en esta infografía fue tomada como interpretación y datos sueltos de cada una de las leyes de acceso a la información correspondientes a cada país, a saber, Chile, México y Colombia.

#### CRÉDITOS

Investigación: Daniela Abella Afanador  
 Diseño de infografía: María Camila Ramírez Borbón



## LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NACIONAL

**Cuándo empezó a regir**  
 Septiembre de 2014

**Concepto del derecho de acceso a la información**  
 Artículo 24 de la Ley 1712

**Órgano garante**  
 Ministerio Público  
 Procuraduría General de la Nación

**Tipo de sanciones**  
 Disciplinarias  
 Faltas o mala conducta derivada del derecho del acceso a la información.

**Sujetos obligados**  
 Artículo 5 de la Ley 1712

- Estado (en todo su conjunto).
- Prestadores de función pública
- Partidos políticos.
- Instituciones parafiscales o fondos de naturaleza u origen público.
- Contratistas del Estado.
- Esquema de publicación de información.

**INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA**  
 Artículos 18 al 19 de la Ley 1712  
 Está reservada o clasificada la información que causa daño a

- La intimidad.
- El derecho a la vida, a la salud.
- Defensa y Seguridad Nacional.
- Sectores comerciales, industriales y profesionales.
- Relaciones internacionales.
- Derechos de infancia y la adolescencia (en el Artículo 7 de la Ley 1581 de 2012).
- Estabilidad macroeconómica y financiera del país.

**Principales antecedentes**

- 1913: Ley 4 de 1913 artículo 320 en Código de Régimen Político Municipal.
- 1975: Ley 51 sobre la libre movilización periodística.
- 1985: Ley 57 de 1985 sobre la publicación de actos y documentos oficiales.
- 1991: Artículo 74 de la Constitución Política sobre el derecho a acceder a documentos públicos salvo casos que establezca la ley.
- 2011: Ley 1437 sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Plataformas de acceso**

- Debe actualizarse la información de las páginas web mínimo una vez cada mes.
- Cada uno de los sujetos obligados debe tener una sección de transparencia que sea notoria en sus páginas web.
- Deben tener la información disponible al público en medio físico o vía comunicación electrónica.

**Información mínima a publicar**  
 Artículos 9 al 17 de la Ley 1712

- Estructura orgánica.
- Funciones.
- Deberes.
- Presupuesto general.
- Directorio de funcionarios.
- Escalas salariales.
- Plan de compras anual.
- Trámites y servicios que presta la entidad.
- Registros de activos de información.
- Datos abiertos.

**Solicitudes de información**  
 Artículo 25 de la Ley 1712  
 Se puede hacer la solicitud de forma oral o escrita, puede enviarse por correo electrónico y la respuesta debe ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma a quien solicite la información. El mecanismo para solicitar información se llama Derecho de petición.

Tiempo de respuesta: 10 días hábiles máximo.



## LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NACIONAL

**Cuándo empezó a regir**  
 Abril de 2009

**Cómo se consagra el derecho de acceso**  
 Artículo 10 de la Ley 20285

**Órgano garante**  
 Consejo para la Transparencia de Chile

**Tipo de sanciones**

- Multa o suspensión.
- Quien se niegue a entregar la información será sancionado con una multa equivalente al 20 o 50 por ciento de su salario.

**Sujetos obligados**  
 Artículo 2 de la Ley 20285

- Ministerios.
- Intendencias y gobernaciones.
- Gobiernos regionales, municipalidades.
- Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad Pública.
- Órganos de la función administrativa.
- Empresas con capital público.
- No comprende órganos autónomos.

**INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA**

- La que afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido (en investigaciones, delitos, deliberaciones previas).
- Afecte los derechos de las personas (seguridad, salud, derechos de carácter comercial o económico).
- Afecte la seguridad de la Nación (defensa nacional, mantenimiento del orden público, o seguridad pública).
- Afecte el interés nacional (salud pública, relaciones internacionales).
- Cuando se trate de documentos que una ley de quórum declaró reservada o secreta.

**Principales antecedentes**

- 1994: Comisión ética pública.
- 1999: Incorporación legal de principios.
- 2001: Reglamento de secreto y reserva de acto y documentos de Estado.
- 2005: Moción parlamentaria sobre Derecho de Acceso a la Información Pública. Reforma constitucional.
- 2006: Fallo CIDH – Se crea “Gobierno Transparente”.
- 2007: Se crea el Consejo de la Transparencia.

**Plataformas de acceso**

- Deben tener a disposición permanente la transparencia activa.
- Cada portal del Estado que sea sujeto obligado debe tener una sección de transparencia.
- Deben actualizar los documentos de transparencia activa por lo menos una vez al mes.

**Transparencia activa**  
 Artículo 7 de la Ley 20285

- Estructura orgánica.
- Facultades, funciones, deberes.
- Marco normativo.
- Directorio de funcionarios.
- Remuneraciones y honorarios.
- Contratistas y contrataciones.
- Identificación de socios y accionistas.
- Transferencias de fondos públicos, actos y resoluciones.
- Montos asignados a subsidios.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Información sobre el presupuesto asignado.

**Solicitudes de información**  
 Artículo 12 de Ley 20285  
 Las solicitudes se pueden hacer por escrito o electrónicamente y cada persona puede manifestar el medio por el cual desea ser notificada en el proceso de acceso.

Tiempo de respuesta: 20 días hábiles máximo.

## **Capítulo III: Comparando evidencias –El Análisis**

### **LA INFORMACIÓN LO ES TODO**

El derecho al acceso a la información, como una herramienta que encuentra su valor público en la transparencia, está atrapado entre la ley y la cultura del secreto. Las legislaciones para acceder a la información pública no solo significan una herramienta de utilidad y valor para los ciudadanos, sino que con la transparencia ganan la democracia y la rendición de cuentas, se evitan las malas prácticas, se mejoran los gobiernos y se pueden fiscalizar las gestiones públicas.

La opacidad en los países latinoamericanos no se da solamente por focos de corrupción, sino por esa burocracia característica que no se quiere quitar el velo o la línea que la acerca más al poder. Por eso existe un conflicto constante entre periodistas que quieren saber más y los Estados que quieren contar poco o nada. Son una suma de intereses encontrados, pues se chocan periodistas que indagan con gobiernos que se ciñen a excusas para no publicar lo que por derecho es de toda una sociedad. La opacidad no es democrática en tanto que falta a la transparencia. Por eso siempre existirá tensión entre lo que los periodistas quieren contar y lo que el Estado está obligado por la ley a publicar.

Los ciudadanos tienen derecho a conocer toda la información que tenga que ver con su calidad de vida y todo lo que sea de interés público. Un ciudadano cualquiera puede conocer las sesiones del Congreso, las cifras oficiales de muertes violentas, los resultados de las investigaciones por un crimen, conocer los honorarios de abogados del Estado en litigios internacionales, conocer cuánto ganan el presidente y sus empleados, saber qué estudiaron los magistrados o senadores, y un sinnúmero de preguntas. Todas esas inquietudes se deben responder por dos razones: la primera, porque el ciudadano es quien paga al servidor público, así que es su derecho conocer quiénes son los gobernantes y cuál es el monto que se reconoce por sus labores; segundo, porque el ciudadano tiene el derecho a conocer cómo se están invirtiendo los impuestos en la gestión pública y otros rubros.

Las leyes de acceso a la información no solo permiten conocer el manejo de los dineros públicos, sino la historia, para no repetirla, en la medida en que una gran cantidad de personas la conozca y actúe. Un ciudadano tiene derecho a saber la verdad de casos tan atroces como el de la desaparición y muerte de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en México o conocer algo más que los acuerdos de Paz en Colombia, o saber qué pasó con los desaparecidos durante la dictadura de Augusto Pinochet en Chile.

También tiene derecho a que no le entreguen la información a pedazos. En la práctica, muchas veces la información pública es entregada a medias, por miedo y porque a los gobiernos y las autoridades no les conviene que el pueblo conozca la verdad. De esta manera, el derecho a la información no solo se enmarca dentro del derecho a la libertad de expresión, sino que también se une al ejercicio del derecho a la verdad que tienen las sociedades democráticas. Es por esto que conceptos como la rendición de cuentas, la democracia, la verdad, la información y la transparencia deben ir de la mano. De lo contrario, instrumentos como las leyes de acceso a la información no funcionan, ni son efectivos.

Debemos reconocer que las leyes de acceso a la información sirven y son un avance, pero no son *per se* la solución a la suma de años de secretos que esconden los gobiernos. La legislación podrá ayudar a descubrir los resquicios de opacidad, pero hay muchos elementos en juego a la hora de ejercer el acceso a la información y comprender ese derecho y ese deber. Se necesitan, además, que funcionen otros elementos, como la voluntad política, la institucionalidad democrática, la transparencia y la efectividad de los instrumentos de acceso, la claridad en el uso de las herramientas.

Así que la solución va más allá de citar grandes principios de transparencia o centrarse en modelos internacionales de legislación. En América Latina los contextos definen el funcionamiento de las legislaciones y de los Estados y si se evalúan los últimos años en cuanto a violencia o focos de corrupción, en el caso particular de Chile, México y Colombia, estos gobiernos no se han caracterizado precisamente por decir toda la verdad. Pese a que los tres países tienen leyes de acceso a la información, es común que cada vez que explota un escándalo sea por filtraciones que siempre están cargadas de intenciones políticas y que cada vez que se conoce una nueva masacre o desaparición lo primero que hacen los gobiernos es restringir el acceso a la información.

Cuando los periodistas de estos tres países intentan hacer uso de las leyes de acceso a la información, se convierten en la piedra en el zapato para ciertos funcionarios, que siguen sin comprender que la información es pública, que si se quiere conocer la lista de desaparecidos en una masacre esto no es capricho, sino por el interés de una familia que no conoce su paradero. Además que si se quieren conocer los contratos para la construcción de una obra pública no es con intenciones de meter a alguien en la cárcel, sino de saber cómo se están invirtiendo los recursos públicos.

En esas circunstancias lo que interpretan la sociedad y el periodismo es un miedo latente en el Estado de quitarles velos a la información. Al fin y al cabo, las personas pueden dejar de elegir a sus gobernantes o representantes cuando conocen que recibieron sobornos o se enteran de sus hojas de vida.

Hay que subrayar que la labor de periodistas fiscalizadores, veedores y perros guardianes no existe con el fin de agotar a los funcionarios, sino con el objetivo de ser los ojos y la representación de la sociedad civil, cuando los ciudadanos no pueden acercarse de otra forma a sus gobernantes.

## MEDICIONES E INSTRUMENTOS

En este panorama, es apresurado calificar la utilidad de estas legislaciones de acceso a la información, pero lo que sí es cierto es que a veces se sobreestima la efectividad de la ley. Por esta razón, en cada uno de los tres gobiernos, asociaciones de periodistas y los mismos órganos garantes se han encargado de evaluar el funcionamiento de las legislaciones para verificar su correcto desarrollo.

## Colombia

Para empezar, en el caso colombiano han sido diversos los agentes que han querido verificar si sí funciona o no la legislación y la pertinencia de su aplicación. Muchos de estos agentes fueron de los impulsores del proyecto de ley de acceso a la información como La alianza Más Información, Más derechos conformada por Transparencia por Colombia, La Fundación para la Libertad de Prensa (Flip), el Centro de Estudio de Derecho Justicia y Sociedad , el Pan y la Corporación Ocaso.

En primer lugar, desde la Procuraduría se han realizado diferentes mediciones. Entre ellas la que se mencionó anteriormente en el capítulo de Colombia que fue el primer Informe<sup>44</sup> de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Además de este informe, existen otras dos herramientas para evaluar el funcionamiento de las instituciones públicas. El primero es el IGA<sup>45</sup>, es decir, el Índice de Gobierno Abierto que se aplica cada año a las 1.133 alcaldías y gobernaciones del país. El segundo es el ÍNTEGRA<sup>46</sup> que consolida la información de 9.041 instituciones públicas para coordinar las entidades del Estado y que así haya una comunicación e interacción transversal. Su propósito es además medir el desempeño de las instituciones en la gestión de procesos.

---

<sup>44</sup> Procuraduría General de la Nación (2014) “Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Acceso a la Información Pública” (documento de trabajo), (en línea), disponible en : <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf> recuperado: en julio 30 de 2015. (documento de trabajo)

<sup>45</sup> Procuraduría General de la Nación (2013-2014) “Índice de Gobierno Abierto IGA”, (documento de trabajo) (en línea), disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2iga.pdf> recuperado: en agosto de 2015

<sup>46</sup> Procuraduría General de la Nación “ÍNTEGRA - Herramienta de Fortalecimiento para la Acción Preventiva” (documento de trabajo), (en línea), disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2integra.pdf>, recuperado en agosto de 2015.

Por otro lado, Transparencia por Colombia ha creado tres índices que por cuarta vez hacen medición de diferentes sectores de la institucionalidad pública. Por un lado, está el Índice de Transparencia Departamental de Gobernaciones y Contralorías, en el que se identifica que la institucionalidad departamental es muy débil porque la calificación promedio de las gobernaciones y contralorías estuvo en 59.1/100 y 55.5/100.

El segundo índice es el de Transparencia Municipal donde se identificó un alto riesgo de corrupción por un promedio general de 57.3/100. Además existe un alto nivel de vulnerabilidad en la gestión pública, según lo menciona el índice. El tercer índice que existe es el de Transparencia Nacional que es una herramienta de control social para evaluar las entidades estatales y para así detectar focos de corrupción y ver todo el funcionamiento a nivel país. Este último índice nacional midió 74 entidades nacionales de la rama ejecutiva, 32 gobernaciones y 28 municipios capitales de departamentos, para un total de 134 entidades evaluadas.

Por otro lado, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) también hizo un índice<sup>47</sup> sobre la Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública donde midieron cuatro dimensiones: el acceso a la información, el ambiente para la libertad de expresión y acceso a la información, las agresiones directas y la impunidad. Sobre la dimensión de acceso a la información en la categoría de acceso público, la medición se refiere a la disposición que tiene el Estado para ofrecer la información pública en sus portales de internet y para ello el índice tomó la evaluación de Gobierno en Línea<sup>48</sup>. De acuerdo con los resultados, el departamento de Antioquia es la región que más esfuerzos ha hecho en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad a través de medios digitales. Obtuvo una puntuación de 66.4 puntos sobre la media nacional que de acuerdo con el índice fue de 42.7.

Por otra parte, la asociación Proyecto Antonio Nariño (PAN) ha realizado dos encuestas nacionales a periodistas, una en el año 2011<sup>49</sup> y la segunda entre el año 2012<sup>50</sup> y 2013, sobre la libertad de expresión y el acceso a la información. El objetivo de la encuesta fue “recoger la percepción que tienen los periodistas, editores, colaboradores y directivos de medios de comunicación sobre las

---

<sup>47</sup> Fundación para la libertad de prensa Flip (2011) Índice de libertad de expresión y acceso a la información pública en Colombia, (en línea), disponible en [http://www.sivios.com/flip/indice\\_final/index.html](http://www.sivios.com/flip/indice_final/index.html), recuperado: agosto de 2015.

<sup>48</sup> Gobierno en línea es el nombre que recibe la estrategia de gobierno electrónico para un estado más transparente, eficiente y participativo.

<sup>49</sup> Proyecto Antonio Nariño (2012) I Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea) disponible en [http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20resultados%20encuesta%20PAN\\_Final.pdf](http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20resultados%20encuesta%20PAN_Final.pdf), recuperado: julio de 2015

<sup>50</sup> Proyecto Antonio Nariño (2013) II Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea), disponible en: [http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20Encuesta%20PAN\\_03.05.13.pdf](http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20Encuesta%20PAN_03.05.13.pdf), recuperado: julio de 2015.



condiciones actuales para ejercer el oficio”. La encuesta se aplicó en cuatro ciudades, Bogotá, Popayán, Medellín y Barranquilla y participaron 100 periodistas .

Así mismo, el pasado mes de octubre de 2015 se presentaron los resultados de la última encuesta de la firma Cifras y Conceptos en relación con la percepción de los periodistas sobre la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información que fue solicitada y financiada por el PAN. La encuesta titulada *Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Colombia 2015*<sup>51</sup>, reveló las ventajas e inconformidades del gremio periodístico frente al funcionamiento de la legislación actual.

En ese orden de ideas, uno de los primeros aspectos que enseñó la encuesta es que se presenta una paradoja con la ley: la situación jurídicamente sí es mejor, y eso lo señala el índice mundial de calidad en el acceso a la información pública porque Colombia pasó del puesto 42 al 102 sobre 150. Es decir, cuando solo se analiza la Ley 57 de 1985 el país está en el puesto 42, cuando a esa ley le sumamos la jurisprudencia que hay sobre el acceso a la información, Colombia pasa al puesto 82 y cuando se incluye la Ley 1712 de Transparencia del 2014 el puesto sube a 102.

De acuerdo con los resultados del índice mencionado, y tomando un análisis realizado por Vivian Newman, Subdirectora del Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad, esta mejoría se debe a que se obliga a las tres ramas del poder público a vigilar a los sujetos obligados. Es decir, que incluye a todo aquel que preste un servicio público o maneje dineros públicos, mientras que con la legislación de 1985 solamente se tenía en cuenta el Poder Ejecutivo y parcialmente al Poder Legislativo. En otras palabras, haber ampliado el horizonte de sujetos obligados fue positivo.

En segundo lugar, de acuerdo con Newman también fue un avance incluir en la legislación el principio de máxima divulgación porque como lo señala la Relatoría para la Libertad de Expresión este principio sido reconocido en el sistema interamericano como rector del derecho a buscar, recibir y difundir información y está además contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En tercer lugar, se creó la obligación de divulgar proactivamente información, es decir, la transparencia activa en donde no media una solicitud de información.

Así mismo, de acuerdo con los resultados de la encuesta, se estimó que la reserva de información es un proceso que implica más que la voz de un funcionario que decide clasificar la información. En el artículo 29 de la Ley 1712, se establece que no solo se necesita la carga de la prueba o test de daño, sino que se obliga al funcionario a motivar, argumentar y probar por qué razón publicar esa

---

<sup>51</sup> Proyecto Antonio Nariño (2014) Encuesta III Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea), disponible: <http://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2015/10/099-15-Presentación-final-libertad-de-expresión.pdf?8ab3a8> , recuperado: octubre 20 de 2015.

información sería perjudicial y superior al interés público de acceder. También se consagra que el rechazo tiene que motivarse y sustentar las normativas en las que se basa. En ese sentido, la Ley de Transparencia en Colombia se volvió más exigente, de acuerdo con los resultados de este índice.

Sin embargo, la percepción es completamente diferente porque tanto ciudadanos como periodistas consideran que la situación no ha mejorado con la Ley. Es en este punto donde todos se preguntan por qué existe este desequilibrio entre la puesta en práctica de la Ley y la jurisprudencia que la justifica.

Vivian Newman, manifestó sobre estos resultados que:

“En términos generales la apreciación o percepción general no es buena y ha empeorado: solo el 46% considera que el acceso a la información ha mejorado vs. el 53% del 2013 y el 57% del 2012. Además a la pregunta sobre si cree que con la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia mejora el ejercicio de su profesión, el 51% considera que ha empeorado. De pronto sobrevendimos la Ley y se esperaba un cambio dramático y como este es más lento y gradual, entonces hay frustración que no permite ver ciertas mejorías o no permite aprovechar prácticamente ciertas posibilidades”.

Después de analizar esto, Newman señaló que si se estudia en detalle las respuestas de la encuesta por parte de los periodistas o los medios de comunicación, lo que se alcanza a percibir es una desinformación sobre el uso de la Ley, es decir, que existe una falta de promoción y divulgación que haga apreciar el funcionamiento de la legislación. Esto, dice Newman, se afirma por razones como que desde 2012 los periodistas prefieren contactar de forma directa a las fuentes, inclusive a través de las redes sociales.

También la encuesta señaló que el uso el derecho de petición ha bajado entre dos y tres puntos en los años 2013 y 2012 mientras que el uso a través de redes sociales subió entre 15 y 9 puntos. Esto se debe a la inmediatez de las comunicaciones que responden a unas nuevas necesidades, mientras que solicitar información por la vía del derecho supone ineficiencia y lentitud. Ahora bien, sobre las dificultades de acceso a la información que pretende resolver la ley como el proceso de acceso, los formatos, las censuras y presiones, la encuesta señaló que han bajado y mantenido un mismo nivel en relación con los resultado de las encuestas de 2012 y 2013.

Sobre este tema, Newman señaló también que “el problema que mayormente o indiscutiblemente aqueja al periodismo es la lentitud. El porcentaje de periodistas y medios que consideran que la información entregada por instituciones públicas es completa, comprensible y actualizada es similar al que no lo considera. Sin embargo, y a pesar de que la información es mayormente confiable, hay problemas de oportunidad en la entrega: el 59% de los periodistas considera la información confiable y el 54% considera que no es oportuna”. Además la ley está a penas implementándose y en ese sentido el proceso de enseñanza y aprendizaje ha sido igual de lento como la voluntad política para cambiar la cultura del secretismo.

Por otro lado, con el fin de medir también en este proyecto la percepción de los periodistas sobre la Ley 1712, se propuso como metodología lanzar una encuesta a nivel nacional y regional para que periodistas de diferentes medios y ciudades contaran un poco sobre su experiencia con la legislación. Para ello se hicieron 27 preguntas que procuraron abordar el uso, la promoción, el conocimiento sobre la Ley y futuras sugerencias para su funcionamiento.

De esta manera, con un muestra de 25 periodistas de diferentes medios el primer resultado que se arrojó fue que 64.7% de los encuestados manifestó no conocer la Ley 1712. De esta forma frente a la frecuencia de uso, la respuesta de la mayoría de los periodistas fue que en ningún momento desde que se implementó ha hecho uso de ella.

Por otra parte, se cuestionó si habían acudido alguna instancia legal para ejercer su derecho de acceso a la información, y entre las respuestas señalaron que utilizaron el derecho de petición. Esto refleja un error conceptual pues el derecho de petición en Colombia es una solicitud de información, y las instancias legales para apelar un derecho de petición se llama recurso de insistencia. En otras respuestas, los periodistas sí manifestaron haber acudido a la Supervigilancia de la Procuraduría General de la Nación, otros interpusieron tutelas ante la Corte, y otros hicieron recursos de insistencia y llegaron hasta los tribunales administrativos.

Por otro lado, se preguntó si la respuesta a las solicitudes de información por parte de las entidades habían sido lentas o rápidas y el 70.8% manifestó que habían sido demoradas. Sobre esto se les preguntó si las respuesta que les dieron fueron buenas o en que habían fallado y en su mayoría respondieron que los sujetos obligados entregaban información incompleta porque no respondían lo que se les pedía.

Un caso particular señaló: “Las respuestas algunas veces no concuerdan con datos de otras entidades. Por ejemplo, pido el consolidado de accidentes de tránsito a nivel departamental y la Secretaría de Tránsito Departamental maneja un número y dice ser único y oficial. A su vez, la Secretaría de Salud dice tener otra cifra a pesar de que son de la misma Gobernación. Hablo con los Bomberos y la Policía y tienen otro estimado que dice ser único y oficial, así ¿cuál de los informes es el verdadero?”. Esto refleja que la información no está estandarizada aún y que por eso se presentan este tipo de contradicciones. Además uno de los retos que más han tenido que enfrentar los periodistas es hacer entender a los funcionarios que la información por su carácter público debe entregarse completa y clara.

Ahora bien frente a la proactividad de la entrega de la información, los periodistas señalaron que todavía existe mucho recelo para entregar la información en los sujetos obligados. Señalaron que incluso se escudan en decir que el funcionario no está en el momento de la solicitud o remiten el caso a una entidad diciendo que no están autorizados para dar esa información y, por lo tanto, se da un “rebote burocrático”. Es por esto que el 33.3% manifestó que la atención de los funcionarios era mala. Porque además se agregan los tiempos de entrega de la información que a veces puede durar menos de un mes y otras veces hasta más de tres, afectando la consecución de una investigación periodística.

El 70.8% manifestó no haber tenido una capacitación sobre el uso de la Ley. Y en ese panorama, el gremio sugiere para un mejor funcionamiento de la Ley: más información, disponibilidad, proactividad, instancias preferenciales en cuanto a tiempos para el desarrollo de una investigación periodística, organización en las entidades, material actualizado en internet, capacitación sobre la ley para funcionarios, ciudadanos y periodistas, ampliar las bases de datos, sanciones para los funcionarios que no cumplan la Ley y que exista una página del gobierno que regule la transparencia de todas las dependencias.

Así mismo, los periodistas sugieren que sea más visible la información, es decir, que no implique un atajo encontrar la sección de transparencia, que el órgano garante sí vigile y sancione, y que exista una campaña de sensibilización frente al valor público de la información. En ese orden de ideas, este es a grandes rasgos el contexto de los instrumentos y herramientas que han procurado acercarse a medir el acceso a la información, la transparencia nacional y el derecho a la libertad de expresión en Colombia.

## **México**

En México, ahora en el 2015 después de trece años de legislación han sido diferentes las aproximaciones para medir la Ley. La medición de la transparencia no es un asunto menor para este país porque es un diagnóstico para calcular las asimetrías y para implementar un veredero sistema de evaluación de cumplimiento de las obligaciones de la ley. Así la medición es la columna vertebral para verificar el cumplimiento de la transparencia.

En ese orden de ideas, en México han cambiado los modos de medición por la nueva legislación y por eso no hay todavía un acuerdo de aceptación para medir a la transparencia. De acuerdo con el comisionado Oscar Guerra Ford en la exposición que realizó durante el Foro de Transparencia en Colombia en junio de 2015, una vez se defina el acuerdo hay cinco dimensiones claves para evaluar:

portales web, calidad de respuesta, condiciones de las Unidades de Transparencia, capacidades institucionales de los órganos garantes y calidad de las leyes de transparencia.

Frente a la medición de la efectividad de los sujetos obligados, esta categoría se han venido evaluando semestralmente para verificar la adopción de los esquemas de obligaciones comunes y específicas que debe tener cada uno. El objetivo no es verificar como una lista lo que esté publicado, sino que tanto la publicación como la entrega de la información sea de calidad. Para ello hacen uso de indicadores que son: consistencia, compleción, confiabilidad y oportunidad de cómo entregan la información.

La medición que hace el Inai se piensa como un incentivo social para motivar a los sujetos obligados y a los ciudadanos a conocer el derecho de acceso a la información. Entre los retos que tiene México con la nueva legislación es la de terminar la implementación del Sistema Nacional de Transparencia y lanzar la Plataforma Nacional de Transparencia.

Ahora bien, paralelamente a estos resultados del Inai, existen otros sistemas de medición y verificación del funcionamiento de la Ley. Existe un índice llamado IDAIM, que mide el derecho de acceso a la información en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales. Este índice mide la calidad de las leyes de transparencia y se compone de tres variables principales: diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia.

Según la medición cada variable se compone de siete, cinco y nueve indicadores de los cuales se sustentan 196 criterios. Estos criterios son los que el índice señala representan los elementos que debe tener una ley de transparencia para que garantice y proteja de forma adecuada el ejercicio del derecho de acceso a la información y beneficie la transparencia. Es importante decir que los resultados de este índice son de la última medición que se hizo entre febrero de 2014 y abril de 2015 y su primera versión de esta evaluación se hizo en el año 2010. Quienes hacen la medición es la institución Fundar Centro de Análisis e Investigación.

Entre los resultados que reveló el índice el Estado con mejor puntuación fue Coahuila con 9.3 sobre 10 y el Distrito Federal con 8.1 sobre 10. Los Estados con peor puntuación fueron Baja California Sur con 4.7 sobre 10 y el Estado de Hidalgo con 4.5 sobre 10. De la evaluación general, de acuerdo con el índice, dos leyes están en la categoría de leyes buenas, 14 en leyes regulares y 17 en la categoría de leyes reprobadas. El promedio de calificación para las leyes fue de 6, un promedio superior al de 5.7 del año 2013. Así mismo de ese ranking el IDAIM estimó que todavía existía disparidad entre las legislaciones porque la brecha entre la mejor ley y la peor tiene una diferencia de cinco puntos. El

índice también señaló que la mayoría de las leyes presentan deficiencias en las garantías del derecho de acceso porque 17 de ellas que están en el rango de reprobadas no están velando adecuadamente por el derecho de las personas que viven en esos Estados.

Una de las mayores críticas del índice era precisamente la falta de un piso jurídico igual para todas las legislaciones del país porque estaban en desequilibrio de cumplimiento y garantías: “el problema no está en la falta de reformas sino en que éstas carecen de un proceso legislativo adecuado que busque armonizar las leyes a los principios constitucionales y a un alto estándar de protección del derecho”(Resultados IDAIM 2015). Después ser promulgada la nueva Ley General de Transparencia en mayo de 2015, se espera que estos desequilibrios ya no existan entre los Estados.

En México también existe otro modo de medición para verificar la efectividad de la ley y del derecho de acceso y es el Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI). Este índice lo presentan *Article 19* y la asociación México Infórmate con el fin de proponer el fortalecimiento del desempeño y la calidad institucional de los órganos encargados de promover el ejercicio de acceso a la información. El índice tiene tres categorías: transparencia, promoción y resolución y un total de 15 quince variables. En los promedios nacionales, en la categoría de transparencia y rendición de cuentas de los órganos garantes el resultado fue de 63.6%; en cuanto a promoción del derecho las 32 entidades federativas obtuvieron un promedio general de 46.5%. En la última categoría, la de las resoluciones, el promedio nacional fue de 50.8%.

En el análisis de los resultados uno de los aspectos señalados más importantes es la promoción para garantizar de forma adecuada el derecho de acceso. En esta categoría los aspectos más delicados son la limitada cantidad de programas educativos porque tienen un promedio nacional de 46.9% y la falta de asignación de presupuesto con este objetivo de promoción porque el promedio nacional fue de 12.5%. Lo que se espera con la nueva legislación es que estos puntajes de los órganos garantes y unidades de transparencia en cada sujeto obligado mejoren.

Ahora bien, en el año 2007, antes de que promulgarse la Ley General, también se realizó un estudio llamado *Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema* en el que se comprobó que los Estados Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no contaban con normatividad sobre el tema de transparencia. Esta revisión por parte de la Cámara de Diputados de México encontró que cada una de las leyes tenían criterios diferentes frente a la conformación de las Leyes, unas lo basaban en la estructura burocrática del órgano garante encargado, mientras que otros estados abordaron más las acciones a tomar por parte del Gobierno para determinar el acceso de los ciudadanos a la información.

## Chile

En el caso chileno, como bien se mencionó en el capítulo de Modus Operandi, después de la ola de democratización que atravesó el país, los periodistas empezaron a buscar una pieza que faltaba para complementar estas reformas y fue pedir más transparencia en la administración pública. En general, como en Colombia y México, en este país a pesar del reconocimiento por parte de los periodistas y la sociedad civil de que la información y la democracia son uno solo, los gobiernos todavía se resisten a adoptar o cumplir cabalmente las leyes.

Así que en Chile, han sido los diferentes acercamientos para medir la efectividad y el funcionamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. De acuerdo con el V Estudio Nacional de Transparencia del Consejo para la Transparencia que pretende investigar el grado de conocimiento de la ciudadanía sobre el Consejo para la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la transparencia del Estado en una calificación de 1 a 10 en el año 2014 llegó a 4. Su máximo puntaje fue en 2012 con 4.44. Con estas cifras el estudio señaló que desde el año 2011 en la percepción promedio de los ciudadanos sobre la “transparencia de los organismos públicos” se ha mantenido en el mismo rango. Otro dato importante es que frente a la dimensión de confianza en el sector público, el 76.4% de los ciudadanos no confía. Frente a la confianza en la información pública: “un 73% de los chilenos desconfía de las instituciones públicas y la mayoría las percibe como poco transparentes”.

Frente a las cifras de años anteriores, la creencia de que los organismos estatales son poco o nada transparentes subió del 71.6% al 76.3%. Además, el 74.7% de los ciudadanos encuestados consideró para esta misma dimensión que los funcionarios públicos son poco o nada transparentes. Así mismo, la ciudadanía manifestó en el sondeo que no hay una buena expectativa sobre el proceso de acceso a la información pública porque consideran que es difícil y lento acceder a ella, 73.8% y 78%, respectivamente. A este aspecto se suma que el 57.2% no cree que las instituciones públicas entreguen la información de manera confiable cuando se solicita. También el 34% considera que el Estado no entrega información clara, el 26.5% piensa que recibe información incompleta, el 19.6% cree que se oculta mucha información y el 17.1% considera que no le dicen la verdad.

De igual manera, según el V Estudio Nacional de Transparencia, para la ciudadanía es importante obtener información del Estado y por eso mismo valora la utilidad de la transparencia y el acceso a la información. Sobre este tema el 70.7% de los ciudadanos considera que la transparencia es útil, el 84.5% estima que el acceso a la información es necesario y el 68.7% afirmó que les importa informarse sobre la gestión del Estado.

Por último, el 65.5% consideró que el acceso a la información pública fomenta la participación de los ciudadanos y el 65.2% cree que acceder a la información previene la corrupción. De acuerdo con el actual presidente del Consejo para la Transparencia, Jorge Jaraquemada, “este estudio revela la alta valoración que entrega la ciudadanía a la transparencia y deja en evidencia su gran interés por conocer lo que está haciendo el Estado. Además, las personas la perciben como una herramienta eficaz para sentirse parte de las decisiones que adoptan los organismos públicos, a través del control social, todo lo cual ayuda a recuperar la precaria confianza institucional que se está evidenciando en este estudio”.

Con este estudio, se concluyó además que el 90% de la ciudadanía identifica el acceso a la información como un derecho y el 85.5% sabe que si un organismo público no le entrega la información, tiene derecho a reclamar. Esto es importante porque refleja la promoción y capacitación que están haciendo desde el órgano garante para que se conozca no solo la legislación sino la importancia del derecho. De acuerdo con el sondeo, la población está haciendo un mayor uso del derecho de acceso a la información porque subió de 15.9% a 21.6% el número de personas que solicitaron información a una institución pública. Entre las temáticas más consultadas están los subsidios, beneficios, el derecho laboral y las pensiones. Finalmente, las personas que conocen y ejercen el derecho de acceso evaluaron de mejor manera al sector público y manifestaron un mayor grado de confianza hacia el sistema.



## VOCES Y TESTIGOS<sup>52</sup>

En este panorama, después de ver cómo se han evaluado las leyes de acceso a la información en Chile, Colombia y México, es pertinente escuchar las opiniones de periodistas y expertos sobre estas legislaciones que fueron entrevistados con este propósito. Y para ello valdría la pena empezar por la siguiente pregunta, ¿Qué puede hacer un periodista con la libertad para publicar si los gobiernos no dan respuesta y no proporcionan información crucial sobre la gestión pública?

### COLOMBIA

#### Gerardo Reyes

Desde esta mirada el primer testigo de este caso informativo es Gerardo Reyes, director de la unidad investigativa de Univisión y periodista en el The Miami Herald y Nuevo Herald en Estados Unidos. Reyes es uno de los sabuesos con más experiencia en periodismo investigativo pues desde 1980 inició su carrera en el periódico El Tiempo junto con su primo Alberto Donadio para desentrañar desde focos de corrupción hasta grandes personajes como Julio Mario Santodomingo. En ese sentido, su perspectiva sobre el funcionamiento de las leyes de acceso a la información en Colombia es muy importante porque ha hecho uso de ellas en investigaciones de largo alcance y todavía aplica esos conocimientos en sus pesquisas que hace desde Estados Unidos. Durante la entrevista, se abordó la utilidad de este tipo de herramientas, la importancia del acceso, se ahondó en uno de sus libros y se habló un poco de la legislación en Estados Unidos.

#### **Pregunta: ¿Por qué son útiles estas herramientas como las leyes de acceso a la información ?**

Respuesta: Las leyes son un instrumento fundamental para el ejercicio del periodismo investigativo. Es una herramienta que ayuda a superar los riesgos que corre el periodista cuando confía demasiado en filtraciones o en información que entrega la gente por debajo de la mesa. Porque puede ser manipulada o parcializada o no tiene el contexto que se necesita para hacer una historia justa. Además, los periodistas como cualquier ciudadano tienen la obligación de someter a escrutinio la gestión pública y qué mejor manera que este sistema. Considero que ha sido una batalla larga pero muy útil de los periodistas que a partir de estos instrumentos empezaron a exigir a sus gobiernos los tesoros escondidos de información.

---

<sup>52</sup> Todos los testimonios que vienen a continuación fueron entrevistas directas con cada una de las fuentes. Algunas se adjuntarán completas en la sección de anexos.

**P: ¿Cómo funciona el acceso a información Estados Unidos?**

R: En Colombia, y en cualquier parte del mundo también tratan de buscar sofismas y otros argumentos burocráticos para eludir la obligación de entregar la información. En Estados Unidos existe FOIA (*Freedom of information act*) tanto a nivel nacional como local por lo que la estructura burocrática es de un país federal. En cada Estado se replican las instituciones a nivel federal, congresos, fiscalías, entonces hay leyes especializadas en cada Estado, eso sí unas más abiertas que otras. Aquí lo he utilizado varias veces con un balance agri dulce porque en unos casos se demoran mucho y en otros dicen que tienen que ser más específicas las solicitudes para poder buscar.

Como en Colombia el derecho de acceso a la información tiene dos vertientes: primero, el derecho que uno tiene a que le envíen documentos del tema que está pidiendo y, segundo, cuando es muy voluminoso el material, el de permitirle consultarlo en cada entidad donde hay una sala de lectura. En otros casos, por ejemplo, si uno quiere investigar a una persona en específico es necesario pedirle permiso a esa persona para que a uno le entreguen la información. Otro elemento es que en muchas ocasiones a pesar de que responden a las solicitudes existe todavía censura porque uno recibe los documentos en los que las páginas están en un 80% o 90% tachadas, y es poca la información que se obtiene y sumado a esto está el tiempo que se toman en entregarte la información.

**P: ¿Desde su experiencia funciona o no la Ley en Estados Unidos?**

R: El panorama no es muy bueno en Estados Unidos porque cada vez más hay más documentos que son puestos bajo reserva y cada vez hay más jueces que quieren espantar a los periodistas de las salas de audiencias. A mi me han sacado de una sala de audiencia porque el fiscal pidió que no estuviera presente. Después estuve averiguando cuál era la justificación y realmente no tenía ni pies ni cabeza el argumento que el fiscal estaba dando para despacharnos de la sala de la Corte. La impresión es que es más fácil acceder a información aquí en Estados Unidos, pero no es así. Ellos casi responden automáticamente para cumplir con los términos, con una carta proforma diciendo: hemos recibido su solicitud estamos trabajando en ella. Las respuestas son en su mayoría evasivas pero tengo que aclarar que en nuestro caso, cuando lo logramos se consigue buena información.

**P: ¿Qué información no se encuentra en la web?**

R: En Estados Unidos, lo más difícil es encontrar información sobre defensa, son documentos usualmente restringidos. También información de contratación porque uno puede encontrar el monto y la empresa favorecida pero el contenido del contrato o detalles es muy difícil de obtener. Sobre todo la información más restringida es la relacionada con seguridad y defensa.

**P:¿Qué tipo de información es la que más solicitas?**

R: Todo lo que tiene que ver con procesos judiciales. También temas económicos y para eso utilizo una herramienta que se llama *Security Exchange Commission*, es decir, la comisión de valores de Estados Unidos. Aquí en Estados Unidos todas las corporaciones que cotizan en la bolsa tienen que reportar todo lo que les está ocurriendo, sea malo, bueno o regular, no solamente como corporaciones sino de los individuos que manejan esas corporaciones públicas es decir, esas sociedades.

**P:¿Cómo fue la consecución de la información para escribir el libro sobre Julio Mario Santodomingo?**

R: Para el libro de Julio Mario Santodomingo hice derecho de petición sobre todas las actuaciones de la Superintendencia de Control de Cambios y de Sociedades y en relación con las compañías de Santodomingo. Gracias al recurso del derecho<sup>53</sup> de petición logré establecer que la esposa de Santodomingo, Beatrice Dávila, tenía una corbata, es decir, un puesto pagado sin que ella hiciera mucho en Nueva York como agregada cultural con un sueldo de 5000 mil dólares mensuales. Cuando traté establecer por qué era, una fuente me confirmó se trataba de una jugada de Julio Mario Santodomingo para no tener que salir constantemente de Estados Unidos y no pagar impuestos allá porque el estatus de ella como diplomática le permitía a él la evasión de impuestos. Toda esa investigación la hice a través del derecho de petición al Ministerio de Relaciones Exteriores y logré con eso reconstruir quién la nombró y a qué cargo.

**P: ¿Cuál es la importancia del acceso en su ejercicio periodístico?**

R: Es una herramienta fundamental porque le permite al periodista ejercer su oficio sin depender de filtraciones o usar fuentes que le entreguen la información por debajo de la mesa. También permite que los periodistas inicien un proyecto de investigación que no se base en una denuncia sino que parta de una intención de evaluar algún programa del gobierno o una entidad. Y el primer paso para ello es saber que esa información está disponible y que se cuenta con el instrumento para obtener el ejercicio del derecho de acceso o de petición.

**P:¿Cuál podría ser la mirada internacional sobre el acceso a la información en Colombia?**

R: Creo que Colombia es un país pionero. En ese sentido, no digo que estén todas las cosas hechas. Se presentaron restricciones a la ley y recuerdo que lo que decíamos es que en esta materia de derecho de acceso cualquier cosa que se deje a interpretación del gobierno, es un punto de desventaja para el ciudadano y para el periodista. Es decir, que cuando se deja en manos de un burócrata interpretar qué

---

<sup>53</sup> En la carpeta titulada Derechos de Petición está anexado dicho documento donde se demuestra la jugada de Santodomingo.

es, por ejemplo, seguridad nacional, interés nacional, o cualquier de todos esos conceptos que no han sido completamente definidos y dejarlos en manos de un burócrata que no le interesa que se conozca la verdad, es un riesgo y creo que es ahí donde se han presentado los mayores controversias en el país. Mal que bien es un instrumento que ha funcionado y ahora es muy conocido.

## **Jorge Cardona**

Editor general del diario *El Espectador*, periodista y contador de historias. Uno de los sabuesos del periodismo colombiano, conocedor de herramientas de acceso a la información, y uno de los historiadores de la política colombiana.

### **P: ¿Cómo ha sido su experiencia de acceso a la información en Colombia?**

R: En *El Espectador* se usa más el derecho de petición. Creo que la última Ley de Acceso todavía es de poco desarrollo y divulgación. En la FLIP hicimos una cartilla y yo la divulgo y en clase la presento pero me parece que ya hay muchos enunciados que ya se conocían y lo eficaz sigue siendo invocar el artículo 23 y el Código del Contencioso Administrativo para acceder a información. Frente a la consecución de la información a mí me parece que la ley, si bien tiene algunas particularidades de obligar, por ejemplo, a las entidades públicas a tener Ley de Transparencia e informar un poco más del tema, yo no creo que sea determinante en el acceso de documentos públicos. No creo que haya sido un gran avance, creo que está es más lleno de enunciados pero sigue siendo muy difícil la consecución de información. A través de páginas webs y de acceso a documentos públicos hay mucha viabilidad, se puede conseguir información, pero la información secreta la más hermética y más encriptada es muy compleja de acceder.

### **P: ¿Si percibió un cambio frente a la legislación anterior de acceso a documentos públicos?**

R: Considero que se ha ido avanzando pero falta mucha cultura. Por ejemplo, a los periodistas no les enseñan eso generalmente. Si no les enseñan, pues mucho menos van a conocerla los ciudadanos comunes y corrientes. Yo creo que quiénes más hace uso del acceso a la información, paradójicamente, son los congresistas porque como ellos tienen un derecho preferencial y por control público y político pueden mandar cuestionarios, tienen un derecho de petición mucho más ágil, tienen los informes que todas las entidades les mandan al Congreso, tienen la posibilidad de aplicar la moción de censura, de hacer las citaciones. Entonces ellos incluso más que lo periodistas, son destinatarios de información mucho más privilegiada.

**P: ¿Qué tan efectivo es el acceso a la información en Colombia?**

R: Me parece que la ley se quedó corta y que necesita una segunda etapa. Sigue siendo muy difícil el acceso a la información. Debería tener una visión más clara, un mayor poder sancionatorio, unos recursos más rápidos para que el recurso de insistencia proceda. También deberían existir nuevos pronunciamientos en materia de jurisprudencia en las Cortes que defiendan el derecho de petición. Hay cosas muy interesantes. Alberto Donadio es el que más ha trabajado este tema y ese hombre lleva 30 años luchando por información y sigue siendo muy complicado aún.

**P: ¿Cuál es su opinión sobre que la Procuraduría sea el órgano garante del derecho?**

R : La Procuraduría vive muy ocupada tratando de perseguir conductas de los funcionarios públicos como para que se meta de garante en estos temas. Ahí está el periodista o el investigador abandonado a su suerte, puede conseguir muchas cosas, pero hay que tener una paciencia y una metodología tremenda.

**P: ¿En su experiencia periodística cuáles han sido las instituciones de más difícil acceso a información?**

R: Las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, organismos de inteligencia, y la Fiscalía a través de la reserva sumarial. También puede ser muy difícil acceder a instituciones que nada tienen que ver con Seguridad Nacional, por ejemplo, se argumenta el derecho de intimidad o en el ámbito de los menores de edad por la premisa constitucional de los derechos de los niños prevalecen sobre los demás, es difícil materializar información en este ámbito.

**P: ¿Qué tipo de información solicitan?**

R: Entradas y salidas del país a Migración Colombia y es muy común solicitarlo por derecho de petición. Generalmente solicitamos información concreta de tiempos de licitaciones y contratos públicos.

**P: ¿Cómo es el acceso en la web?**

R: En la web se encuentra mucha información, hay que saber buscar, está organizada primariamente, falta mucha cultura, la gente no tiene idea. El periodismo colombiano sigue siendo muy olfativo, como perros de presa: donde va la gente van todos. Que la gente busque es difícil. Además, ahora hay una autocensura porque para no meterse en temas complicados prefieren no buscar, sobre todo en contratación militar. Ese es el tema más difícil de acceder y más complicado porque uno pregunta sobre armas y equipos de inteligencia.

**P: ¿Cuál es la importancia del acceso a la información en su ejercicio periodístico?**

R: Es clave, porque además es un derecho constitucional consagrado. Un Estado tiene que ser transparente ante los ciudadanos y evidentemente eso lo que hace es una democracia. Porque es que una sociedad entre más informada esté, más democrática es. Precisamente lo que le ha faltado a este país es mucha transparencia en todos los campos. No solo en la contratación, aquí todo es hermético, las actas de los consejos de ministros son secretas. Es necesario seguir trabajando mucho en eso para que los gobernantes administren en público.

Además, considero que tienen que existir leyes como las de Estados Unidos, como las de desclasificación de archivos. En Colombia, lo más complicado que hay son los archivos de tipo militar. En una negociación como la de la Habana una de las cosas que han señalado los guerrilleros es cómo se van a desclasificar esos archivos. El Centro de Memoria Histórico del país ha hecho conferencias muy buenas sobre archivos de derechos humanos y eso es crucial para una sociedad que se supone va avanzar hacia el postconflicto, entonces desclasificar archivos y mirar de qué manera se produjeron ciertas decisiones que permitieron violaciones de derechos humanos o abusos del poder, es crucial.

**Norbey Quevedo**

Para este reportaje también se entrevistó a Norbey Quevedo, director de la unidad investigativa del diario *El Espectador*. De acuerdo con Quevedo, la expedición de la Ley 1712 “es un saludo a la bandera”.

**P: ¿La ley ha sido efectiva durante su ejercicio periodístico?**

R: Cero justamente es el asunto esencial, y es que se presenta como una ley de acceso de transparencia de información y de efectividad pero en el fondo, la efectividad es mínima o incluso se reduce porque toda la estructura del sistema está encaminada a que no se pueda acceder a la información rápidamente, ágilmente y con usabilidad. Uno lo que pensaría ahí es que este tipo de normas se expiden pensando en un público general y es necesario se haga una reglamentación especial teniendo en cuenta que la prensa representa el interés público y en la medida que se le está dando acceso a la información a un periodista se le está dando a una sociedad.

**P: ¿Cuál es la importancia del acceso a la información en su ejercicio periodístico?**

R: Toda y siempre en los debates sobre periodismo de investigación el punto fundamental del ejercicio periodístico es el acceso a la información, porque finalmente nosotros somos productores de contenido en la medida que lo fundamental es el acceso a la información. La sangre del periodista es la información.

**P : ¿Qué cambios sugiere para que funcione mejor la Ley?**

R: Hay que hacer un proceso con los encargados para que se proponga un ejercicio de muestreo y de mapeo de toda la información. Esto con el fin de mirar debilidades y fortalezas y una vez definido eso establecer una serie de estrategias entre ellas legales, reales y verdaderas. Si vamos un poquito a la legislación anterior existe el derecho de petición verbal, si yo voy a una entidad para pedir una resolución o un consecutivo, ellos tienen que atender ese derecho de petición verbal pero que sucede, nos dicen: “dígalo por escrito y espere lo tramito hablo con uno con otro” o dicen “espere lo radico”. Entonces es una violación flagrante del acceso a la información. En esa medida, sí debería existir una reglamentación especial específica que se pudiera realmente entender que el trabajo periodístico representa a un conglomerado al interés público, debería existir un capítulo especial o un anexo a esa nueva ley específicamente para los nuevos casos de periodistas porque no se ve claramente en la legislación actual y porque honestamente no funciona.

## **Diana Durán**

Así mismo, se entrevistó a la periodista Diana Durán, editora de la unidad investigativa del mismo diario. En entrevista con ella, manifestó que nunca ha invocado el derecho de acceso a la información y que su herramienta siempre ha sido el derecho de petición.

**P : ¿Cómo ha sido su experiencia de acceso a la información en el último año?**

R: A veces me molesta los modos de acceso a la información porque siento que aún existiendo las herramientas tampoco hacen más fácil la vida y digamos un periodista que tenga menos tiempo se desmotiva más fácil buscando la información porque no tiene tiempo para hacerlo, las herramientas existen pero creo que podrían ser mucho mejores.

**P: ¿Cuál caso en específico ha sido de difícil acceso?**

R: Por ejemplo, este año, la Fiscalía General de la Nación ha sido fundamental en esta materia de acceso a la información. Un caso específico es la investigación a la contratista Natalia Springer, porque llevamos un año pidiendo información y esta entidad no ha querido entregarla. Nosotros hicimos un derecho de petición para acceder y lo negaron por un argumento con el que no estábamos de acuerdo. Volvimos entonces a hacer otro derecho de petición y lo negaron con otro argumento que se salía del tema.

El caso de la Fiscalía ha sido muy infortunado por el hecho de que si una contratista se cambio el nombre o no, y la verdad eso es lo de menos, nuestra exigencia está en cómo comprobamos que la

plata que invierte el Estado se invierte bien. Es decir, que se invierte justificadamente, eficazmente, con criterios objetivos de selección, de contratación, cómo nos garantizan las autoridades sobre todo estos cargos de poder. En este caso, la Fiscalía que está contratando de forma preferencial. La contratación no puede ser caprichosa porque que son dineros públicos, y existen unas restricciones y unos criterios para que ese dinero se gaste, entonces lo que vemos con el Fiscal donde él es el interventor, es que nosotros no podemos tener acceso a esa información, eso implica que existe una barrera a la información que no debería existir.

**P: ¿En qué fallaron las respuestas de la Fiscalía?**

R: La primera vez la respuesta fue que el Fiscal era el interventor y de acuerdo con la tutela resuelta por la corte Suprema de Justicia en 2013, al Fiscal solo lo puede investigar la Comisión de Acusación. Frente a eso respondimos que no éramos un ente investigador, somos un medio de comunicación, y por ende no entendemos por qué nos están dando esta respuesta. Lo que más llama la atención en eso es lo diferente que es la primera respuesta de la segunda. Considero que si una institución va a negar información tiene un argumento con el que se sostiene y nos han dado muchas respuestas distintas en este caso.

**P: ¿Cuál es la importancia del acceso a la información en su ejercicio periodístico?**

R: La transparencia es fundamental por varias razones. La primera, por la confianza de los ciudadanos hacia el Estado, saber que están gastando bien los dineros públicos. Creo que si un ciudadano declara renta, espera que sus impuestos se inviertan bien porque finalmente son los que sostienen al Estado. Creo que en el Estado lo que está pasando es que los ciudadanos estamos financiando un *status quo* de un grupo limitado de personas cuando todos los colombianos estamos invirtiendo en el país. Uno no puedo dejar de hacerse esas preguntas. Garantizar el acceso a la información lo que nos permite es decirle a la gente así están manejando el Estado en el que usted vive, además porque no solo es sobre dineros, es de muchas cosas. Cuando uno cubre un proceso judicial eso también tiene que ver con cómo el Estado se comporta con el ciudadano, de qué manera garantiza o no el derecho a que no quede impune. Considero que el poder revisar todos estos temas de acceso nos permiten la convivencia de ciudadano-Estado, si los ciudadanos cuentan con un Estado que está haciendo las cosas bien, el ciudadano está tranquilo.

**P: Frente a los tiempos de respuestas con otras entidades, ¿cómo ha sido la experiencia?**

R: Casi siempre me responden a tiempo, pero yo creo que si uno va a la Procuraduría a poner una queja porque un funcionario no respondió un derecho de petición a tiempo le aseguro que ni siquiera nos sentiríamos motivados a hacerlo. La razón es que no pensamos que en la Procuraduría nos tome seriamente. Por eso considero que este tema de la transparencia y el derecho a la información no se



está entendiendo en su magnitud, en sus proporciones. El sentimiento generalizado de un funcionario es que los periodistas quieren molestar, y esto es más que eso, es parte de unos principios democráticos periodísticos. Los periodistas funcionamos con coyuntura y les decimos siempre a los funcionarios que estamos en caliente que necesitamos la información y siempre nos piden derecho de petición. Además ahora todas las solicitudes nos las quieren volver derecho de petición y debería estar ahí en la web con las obligaciones de transparencia. Lo que queremos los periodistas es que no generen más trabas porque, ¿de qué sirve una solicitud de acceso a la información hoy si me van a responder en 10 días y la información me la entregan en un mes?

## **Alberto Donadio**

Alberto es uno de los mayores detractores de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que se promulgó en Colombia en 2014. Este periodista y abogado es uno de los pioneros del periodismo investigativo en el país. En 1972 fundó con Daniel Samper la Unidad Investigativa del periódico El Tiempo y desde entonces se ha encargado de publicar denuncias, solicitar información y desenmascarar grandes focos de corrupción. La importancia de su testimonio es que ha sido él, el responsable de que muchos documentos en Colombia fueran públicos gracias a todas sus denuncias y constantes intentos de limpiar los resquicios de opacidad que tiene el país.

### **P:¿Cuál es la importancia de la transparencia y el acceso a la información en una sociedad democrática?**

R: Todos los gobiernos mienten en todas partes del mundo. De esta manera, uno de los pocos mecanismos que hay para coger en la mentira a los gobiernos, es el acceso directo a los documentos para contradecir y contrarrestar la mentira oficial, ese es el único propósito de estas legislaciones. A todos los gobiernos les interesa mentir abiertamente o falsificar la información o presentar una información favorable. Porque parte del oficio de gobernar es prometer y anunciar, entonces este es el único mecanismo de fiscalización concreto porque la otra fiscalización que se ejerce a través del voto es muy remota.

El único mecanismo que tiene una persona, un abogado, un periodista, un ciudadano es ese: el de tener acceso a la información para todos los fines. No solo para los fines de debates de temas públicos, sino también para los fines de contradecir y averiguar cosas que le interesan a alguien para su actividad profesional, comercial o empresarial. Para realmente fiscalizar a quienes ejercen unas funciones delegatarios de la sociedad. Afortunadamente después de tantos años eso se ha infundido mucho y ya el derecho de petición lo conoce y lo usa todo el mundo para todo.

Además, ahora en los portales de internet de todas las entidades oficiales hay la posibilidad de tramitar peticiones simples de derechos de petición, o de derecho de petición con acceso a documentos. Todo eso es un gran avance, pero eso no es un avance de esta Ley (1712), eso ya existía y eso ya estaba en las normas anteriores y a diferencia de España donde a penas están hablando de una ley de acceso, en Colombia el contraste de lo que pasaba hace 40 años que uno mandaba un derecho de petición y simplemente no se lo contestaban o contestaban cualquier cosa o con cualquier pretexto le negaban la información, eso se acabó. Ahora por lo menos a la gente le contestan, le tramitan, hay una sección una oficina, unos funcionarios encargados de responderle a la gente como debe ser. Es importante divulgar la información no solamente para el uso en los medios de comunicación sino para el uso que necesiten los particulares por razones privadas, o de interés público.

**P ¿Cuál es el balance del acceso a la información en Colombia frente a otros países?**

R: El sistema colombiano, salvo el daño que hicieron ahora con la nueva Ley (1712), es el más antiguo en América Latina, y en muchos países del mundo. Es el más sencillo según la Constitución, todo es público a menos que por la vía excepcional de una ley del Congreso se diga que tal documento no lo es o tal expediente o tal tipo de archivo. Eso es más sencillo que de lo que hay en Estados Unidos donde existen nueve excepciones y que cada funcionario puede invocar.

Yo creo que aquí en la misma burocracia se ha venido aceptando una cosa y es que con la nueva Ley de Transparencia, como no sabían de qué manera funcionaba, entonces hicieron un experimento peor. A pesar de ello los funcionarios en muchas partes ya tienen una actitud de apertura incluso hay entidades como la Superfinanciera donde si una petición que llega a la oficina que maneja las peticiones es de un periodista o medio de comunicación, le informan a la oficina de prensa para que ellos estén enterados y poderle hacer un trámite más acelerado porque saben que la información para los periodistas es para hoy mismo.

Esto ya lo están haciendo en muchas partes porque precisamente ahorita hay una gran facilidad porque la Ley 57 de 1985 llevaba muchos años operando entonces este invento no es nuevo para funcionarios que tenían que manejar día a día esas cosas. Considero que los funcionarios ya estaban acostumbrados a manejar la información salvo en los casos específicos y concretos que no se podía, pero se había hecho un avance muy grande en abrir y sobre todo en sistematizar el acceso que antes no existía. Antes no había una oficina que centralizara las peticiones ni había alguien encargado en cada dependencia oficial de manejar eso, ahora sí lo hay y ellos internamente distribuyen las peticiones y están pendientes de que contesten y hay un seguimiento.

Yo soy partidario de que haya siempre más apertura, es más en una sociedad abierta es muy difícil que haya secretos. El fundamento es que los ciudadanos y los periodistas tienen derecho a fiscalizar el gobierno a través del acceso, porque el gobierno es de todos, porque pagamos impuestos para financiar el gobierno, para que el gobierno cuide el alumbrado público, persiga a la guerrilla, etc.

**P: ¿Cuál es su opinión sobre la Procuraduría como órgano garante del derecho?**

R: Es muy bueno porque siempre la Procuraduría es la que tiene que ejercer en todas las normas anteriores, ser la vigilante del derecho de petición entonces es a penas lógico que ellos tengan que estar pendientes y que ellos también abran más sus propios archivos. Hoy en día esa apertura tiene que ser electrónica y en esa entidad tienen alguna información e investigaciones y la tienen disponible en acceso digital pero le falta mucho como órgano garante. Esa es la gran fuente de información, sobre todo para los periodistas, las investigaciones que hace la Procuraduría y la Contraloría porque son los organismos de control. En el caso de la Procuraduría le falta hacer un esfuerzo electrónico de publicar todas sus investigaciones y expedientes al alcance de todo el mundo.

**P: ¿Por qué no está de acuerdo con la nueva legislación de acceso a la información?**

R: ¿Cuál era el argumento de estas organizaciones que propusieron el proyecto? Que en la práctica había muchos casos en que negaban el acceso, claro y siempre hay que dar la pelea, pero la herramienta para solucionar ese problema no era crear una ley mal escrita, confusa donde hay unas dos categorías de documentos y se inventan unos términos que no existen en el derecho colombiano. Entre esos términos el de sujetos obligados, porque esos son denominaciones que son copiadas quien sabe de dónde, entonces la Ley no era necesaria. Lo que hacía falta en el país era cumplimiento pero eso no se da por ley, porque no puede ir más allá de la Constitución. Todo es público en la administración pública salvo lo que por ley del congreso se diga que no.

Entonces no era necesario, no faltaba más. Las organizaciones que propusieron el proyecto manifestaron que no funcionaba el acceso, y ¿qué es lo que pasa? Ellos son expertos de escritorio, ellos no son periodistas que están consiguiendo información y eso no se solucionaba con una ley. Antes de la nueva ley, ya había armas legislativas para enfrentar los casos que se negaba la información y además la mejor defensa cuando se niega información a medios de comunicación, es decir qué entidad está negando el acceso, es la divulgación de la reserva que están haciendo, esa es la estrategia. Siempre va haber una tendencia de los funcionarios a tapar la información porque no les gusta o conviene, entonces siempre va a existir esa tensión. El hecho de que la ley anterior no fuera perfecta, no significa que era mejor para darle a los funcionarios unas atribuciones discrecionales que no existen en la Constitución.

**P: Existen nuevos sujetos obligados no tradicionales en la ley como los partidos políticos, ¿Significa esto un avance?**

R: Es un avance mínimo porque de todas maneras qué se puede investigar si todos los partidos dependen de Salvatore Mancuso (narcotraficante) o dependen de los paramilitares o de los narcos. Es una cosa completamente ilusa, la corrupción en los partidos es absoluta de modo que buscar acceso ahí ¿para qué?. Además el acceso que ya hay de las elecciones siempre ha mostrado que no hay sino anomalías, eso es una pura ilusión.

## CHILE

### Juan Pablo Figueroa

Juan Pablo Figueroa es periodista investigativo del Centro de Investigación Periodística Ciper de Chile. Estudió en la Universidad Diego Portales, ha publicado sus trabajos investigativos en The New York Times, El Mundo, Le Monde, entre otros. En el año 2011 obtuvo el Premio MAGS al mejor Reportaje de Investigación publicado en una revista chilena.

**P: ¿Desde su experiencia periodística, la Ley 20.285 sobre el acceso a la información pública gubernamental sí está funcionando?**

R: La ley opera en Chile desde el año 2009 y en el Ciper hacemos uso de ella desde ese momento e incluso antes con otras normativas sobre acceso a la información. Desde que salió la ley, la verdad en mi experiencia funciona. Por supuesto, como toda herramienta se va perfeccionando, pero todo depende de cómo se utilice. Hay formas de usarlas que son más efectivas que otras, entonces hay que saber usarlas. No es que simplemente te entreguen la ley y que te entreguen toda la información porque sí. Es clave saber cómo pedir la información, hay que ocupar estrategias para hacerlo porque si bien en general la Ley funciona tampoco es que el 100 por ciento esté en operación.

Hay muchos organismos públicos que todavía no entregan la información como corresponde, que se demoran más de la cuenta, no cumplen los plazos. Hay veces que hay problemas con los sistemas operativos y tecnológicos de las bases de datos de las solicitudes. Entonces de repente no aparecen ingresadas. Pero sobre todo es que hay muchos que no saben cómo utilizarla. Porque también es muy fácil que nieguen la información, o porque no son muy claros al pedirlo o porque quienes deciden que se entrega y qué no son abogados. En muchas ocasiones cuando no se quiere entregar la información, si además es de carácter sensible y es para el trabajo periodístico, siempre van a buscar mecanismos

legales para darle la vuelta a la solicitud y no entregar la información o aplazar la entrega. Por eso es muy importante saber utilizar la herramienta.

**P: ¿Cómo se garantizaba el acceso antes de la legislación actual?**

R: Antes de que existiera la ley de transparencia el acceso a la información pública ya estaba garantizado por el Gobierno, por la Constitución. El tema es que no había un reglamento que los obligara, no había una forma en la que los organismos tuvieran que hacer entrega de esa información, no había tampoco sanciones y quedaban a cargo de los mismos organismos, sin poder reclamarle a nadie si la información no era suministrada. Entonces la Ley de Acceso no es necesariamente la responsable de que se hicieran públicos los documentos, sino que se generó una institucionalidad que te garantiza la entrega de esos documentos. Como es una ley joven, a penas tiene 6 años (desde el 2009), todavía se va perfeccionando en el camino, y ese es un trabajo que hemos hecho como periodistas que cada vez se va pidiendo de la mejor manera posible la información aunque sepamos que nos van a decir que no, precisamente para ir corriendo esa barrera de lo que es público y lo que no.

**P: ¿La ley modificó el escenario de acceso a la información en Chile?**

R : Sí, por supuesto. La ley da un manto de garantía en el que se asegura que van a llegar las solicitudes porque hay una institucionalidad, porque establece mecanismos, establece sanciones, establecen obligaciones para los organismos sobre qué tipo de información deben tener publicada *per se* y permanentemente y establece también los mecanismos sobre qué tipo de información puede solicitar como ciudadano.

**P : ¿La garantía del derecho es igual de fuerte a nivel regional?**

R: Todo depende, la efectividad de la Ley de Acceso a la Información no va a depender del Consejo para la Transparencia sino del organismo al cual uno está solicitando la información. Precisamente nosotros desde Santiago hemos pedido información a algunas regiones o provincias alejadas, y en esas municipalidades es donde se encuentran más disponibles para entregar la información. Lo más probable es porque casi nunca les llegan solicitudes de información y entonces el encargado de Transparencia y de entregar la información, debe justificar su sueldo cada vez que lo llamamos desde Santiago.

**P: ¿Cuál es la importancia de hacer uso de las leyes de acceso a la información en la práctica periodística?**

R: Es muy común que muchos periodistas piensen que la Ley de Transparencia no sirve por los tiempos que establece. Si bien el ejercicio periodístico demanda información para ayer, muchos no le

ven la utilidad a esperar 20 días hábiles por información. Entonces hay muchos que no le ven la razón para el ejercicio periodístico el uso de este tipo de herramientas. Y sobre esto considero que eso es un error. Porque precisamente la gracia es que nosotros podamos acceder a esa información y podamos planificar reportajes de largo aliento, anticiparnos a algunas cosas, o incluso generar agendas, plantear temas en la medida en la que vamos accediendo a la información pública.

Podemos pedir una información hoy y quizá en un mes más pueda tener un posible reportaje, mientras tanto puedo seguir haciendo otras cosas. No todos los periodistas están ocupando la herramienta del acceso a la información pública que puede ser vista de dos formas: una herramienta, como también el ejercicio de un derecho. No solamente es llegar y pedir cualquier información, no es así, hay que saber cómo hacerlo, a quién hacerlo, y en qué términos hacerlo para que sea una solicitud efectiva y que se puede llegar a la información. Ahora lo que nosotros le decimos siempre a los periodistas es que lo mínimo es que conozcan la ley porque muchos ni siquiera la conocen bien y por eso no pueden sacar el provecho necesario.

**P: ¿Cuáles son las entidades o los funcionarios que más impiden acceder a la información?**

R: Eso es muy relativo, depende de cada solicitud. Por ejemplo, las municipalidades son las más difíciles y las dependencias grandes son las que más trabas ponen. Y las más chicas, que están perdidas en un pueblo a la mitad de la cordillera son las más dispuestas a entregar cualquier información y más abierta. Entonces eso varía mucho y también depende de la información que se esté pidiendo.

**P: ¿Cuál es la información que más solicitan en el Ciper?**

R: Nosotros en Ciper puede ser que pidamos los registros, todos los registros de accidentes mineros durante los últimos 5 años, como puede ser que solicitemos un documento en específico, eso va variando dependiendo de cada trabajo o investigación. A veces incluso solicitamos la información sencillamente como ejercicio periodístico para tener insumos para corroborar la información.

**P: ¿Cuál sería el balance de estos 6 años (desde 2009) de la ley de acceso a la información?**

R: En general funciona la ley, pero se está perfeccionando con el tiempo, todavía tiene sus trabas, sus problemas, le falta implementación. Por ejemplo, todavía no existe una cultura interna sobre el servicio público para entregar la información, no existe tampoco una cultura dentro de los periodistas para hacer uso sistemáticamente del acceso a la información pública. Así la ley es una herramienta en constante desarrollo, está en evolución y que si bien funciona, en la medida que uno lo vaya usando más va a ir funcionando cada vez mejor. Ahí está también la responsabilidad que tiene uno como periodista, y como ciudadano.

Frente a lo que hace falta, por ejemplo, debería haber mayor fiscalización de que efectivamente los organismos que tienen que tener transparencia activa tengan la información como corresponde. No hay mucho sobre eso ni sobre los plazos. Muchas veces uno tiene que estar persiguiendo al organismo para que te entregue la información. Por último hay un tema cultural de que en la medida que se vaya aplicando la Ley se irá modificando y va a ir evolucionando la transparencia.

## **Claudia Urquieta**

Claudia Urquieta es una periodista chilena que se especializa en temas ambientales. Desde el 2009 ha sido reportera para el grupo de medios de comunicación en línea líder en Chile, *El Mostrador*. Ella también es miembro fundador de la Red de Periodistas de Chile.

**P: ¿Desde su experiencia periodística, la Ley 20.285 sobre el acceso a la información pública gubernamental sí está funcionando?**

R: La Ley funciona pero hay que ser ingenioso, tiene sus mañas. Efectivamente cualquiera puede pedir información a través de ella, el punto es que tienes que saber cómo pedirla. Es necesario ser bien preciso y entrenarse en el uso de la Ley para saber qué tipo de cosas van a negar porque si es una pregunta amplia seguro lo niegan o si hay un error en la redacción buscarán la manera de evitar entregarte la información. Y esto tristemente pasa porque para un funcionario implica tiempo y trabajo tramitar una solicitud de información. Ningún organismo estatal quiere saber que en el fondo se descubra o que se encuentren hechos que los puedan complicar su gestión.

**P: ¿Cuál es la mejor manera de hacer una solicitud de información?**

R: Para una solicitud de información es necesario ser específico, acotado y conocer los tiempos de respuestas. Es muy importante, ir teniendo un cálculo del tiempo propio sobre los plazos para estar pendiente de reclamar en caso de que le funcionario no responda la solicitud. Una fórmula efectiva, que por supuesto no sale en la ley ni en un manual, es llamar directamente a hacer una petición. Esto porque así se averigua quién es el encargado de transparencia, es una llamada de lobby donde se dice que quieres verificar si les llegó la solicitud. Eso crea un poco de presión para que ellos estén pendientes de esa consulta tuya que no es de un ciudadano.

**P: ¿En su experiencia periodística cuáles han sido las temáticas de más difícil acceso?**

R: Esto depende del caso. En mi experiencia ha sido muy difícil acceder a información en el Servicio de Impuestos Internos. Sobre todo en casos de corrupción de financiación de campañas políticas. Para encontrar este tipo de información hay que ingeniárselas. Y aquí hay un punto importante y es que

cuando entregan la información a ciertos medios uno sabe que la flexibilización de la entrega de información tiene decisiones políticas de por medio, como filtraciones.

Existe otro tipo de información a la que no es fácil acceder y tiene que ver con el sector defensa y las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, existe una legislación que después de la dictadura le aseguró a los militares el acceso al 10% de la ganancia o las utilidades que tenga Codelco, la empresa estatal del cobre. Esta ley se llama la Ley Reservada del Cobre y sobre ese 10% de dinero de lo que se financie de cobre es secreto, nadie puede fiscalizar en qué se gasta, por eso ha habido tantos escándalos. Yo no puedo pedir por Ley de Transparencia que los militares me digan en qué gastaron ese dinero.

**P: ¿Si encuentra toda la información de transparencia activa?**

R: Sí es posible encontrar la información. En las municipalidades y en las de regiones es más difícil encontrar porque no es tan ordenado. En organismos más grandes y centralizados lo que tiene que estar por transparencia activa como los sueldos, contratos, o los decretos, sí están en la web. Muchas veces, sobre todo en los municipios pequeños no están en condiciones financieras para sostener un equipo de transparencia. Chile es un Estado centralizado, el problema tiene que ver con que no hay recursos. Además mientras más alejado de Santiago es más difícil que haya cultura de transparencia, también tiene que ver con cambiar la mentalidad.

**P: ¿Qué necesita Chile para mejorar en Transparencia?**

R: Hay un problema con la Ley y es que de los sujetos obligados hay algunas entidades que quedaron fuera y que son clave para la transparencia como el órgano de la justicia y el parlamento. Esto es importante porque pasan tantos casos ahí adentro que es necesario fiscalizarlos. La Contraloría tampoco la rige la Ley de Transparencia, y uno entiende porque maneja temas complicados pero sería muy bueno de alguna manera poder hacerles preguntas a este tipo de entidades que fiscalizan a todas las demás.

El otro tema tiene que ver con que la mayoría de las instituciones en Chile son privadas, desde el sistema de salud hasta el de pensiones. Como ellos no están gestionados por el Estado, el acceso es difícil así presten un servicio público. Todo está en manos de privado. Aquí no conversan los sistemas entonces si los ciudadanos tienen poder económico van a un servicio de salud privado y los atienden bien pero si van a uno público por no tener recursos el servicio no es igual, y lo mismo pasa con el acceso.

Esto es importante porque muchas cosas relevantes están en manos de privados y como la Ley de Transparencia no rige a los privados entonces si yo quiero pedir información no se puede. Sin



embargo, como existen órganos de control como las Superintendencias que sí supervisan a los privados por ahí es la vía para ir corriendo la línea y hablar con las entidades fiscalizadoras. Por eso insisto mi mayor consejo es correr la línea entre lo público y lo privado buscando información a través de organismos públicos.

## **Gustavo Villarubia**

Gustavo Villarubia es periodista de la Universidad Complutense de Madrid (España). Trabajó seis años en India como corresponsal y colaborador de CNN en Español, TBS (Japón), Radio Monitor (México), TV Globo (Brasil) y Canal 13 y Radio Cooperativa en Chile. Además trabajó en el Ciper y fue corresponsal de guerra en Afganistán e Irak.

### **P: ¿Cuál ha sido su experiencia en el uso de la Ley 20.285 de acceso a la información?**

R: En mi experiencia tanto en el Ciper como en medios de televisión la Ley funciona muy bien en Chile. Para el uso que yo le he dado en investigaciones periodísticas no tengo ningún reparo. Yo creo que la ley está realmente muy bien hecha y el tema que he visto que falla no es la Ley sino quienes buscan la información. Es decir, las personas a la hora de hacer las solicitudes porque pienso que si una solicitud está bien hecha no tienen porque negártela. Si el periodista logra que la solicitud esté bien redactada apuntando a lo que quiere pedir y amparándose en la Ley no podrían buscar excusas para no darte la información.

### **P: ¿Qué no encuentras en las páginas web por transparencia activa?**

R: Normalmente la información que no encuentras son las más delicadas, porque si bien existe la Ley de Transparencia y en Chile funciona bien, por ejemplo, los informes que anualmente hace la Contraloría a entidades públicas que fiscaliza no se pueden acceder tan fácil. Esos informes descubren irregularidades y eso rara vez se publica en su página. Por ejemplo si un policía tiene una sanción por compras públicas, este tipo de información no está en la web y uno intenta por eso a través de solicitud de información acceder a esos documentos. Una recomendación por eso es que cuando se haga una solicitud de información de este tipo se haga con las palabras exactas y lo que se quiere de manera que los funcionarios no busquen un resquicio legal o de redacción para no entregar la información.

### **P: ¿Qué temas son los más sensibles para acceder a información?**

R: Tiene que ver con aquellas que se acerquen algún grado de corrupción dentro de la institución que investigue el periodista porque así ellos van a consultar a todos los abogados que quieran para no entregarte la información. En Chile existen cinco excepciones para solicitud de información a una

institución, por ejemplo, la primera es cuando afecte el debido cumplimiento de un órgano del estado, también cuando se trate de la persecución de un crimen, o que esa solicitud pueda afectar el cumplimiento regular de las funciones laborales del funcionario público. Otra de las excepciones se refiere a los derechos de las personas, por ejemplo que afecte la intimidad, la seguridad, la salud y la vida privada. También no es fácil acceder a información cuando afecte el interés nacional como la salud pública o las relaciones internacionales y por último, como en Colombia, que una ley de haya declarado secreta la información.

**P: ¿Qué estrategias usa para acceder de una mejor manera a la información?**

R: Aquí no niegan la información tan fácil pero si recomiendo estudiar bien la información que uno necesita, hacer varias solicitudes si es necesario para cada punto de la información que necesita y así no dejar silencios para que los funcionarios encuentren excusas legales para no entregar la información. Por ejemplo, cuando uno solicita cuentas públicas de los dineros de las instituciones es complejo encontrar la información por solicitud porque siempre dicen que esos presupuestos están en la web en la parte de contabilidad. Pero la realidad es que esos documentos no están detallados. Entonces si necesito algo de este tipo de información lo correcto es solicitar el presupuesto en cuanto al ítem de seguridad que se gastó la institución en tal fecha y ser lo más específico posible.

**¿El Consejo para la Transparencia ha sido efectivo como órgano garante?**

R: Total. Su labor como fiscalizador es muy buena y todo los casos que entran por transparencia al Consejo en mi experiencia se han solucionado, nos han dado la razón y han obligado a la institución a entregar la información.

## **MÉXICO**

### **Lilia Saúl**

Lilia Saúl es Editora de la Unidad de Datos del diario *El Universal* de México, es reportera de la publicación digital *Animal Político*, coordinadora de la organización México Infórmate y colaboradora en Dataperiodismo-CIDE. Su experiencia periodística la ha llevado a ser una de las representantes en la lucha por transparentar información en México. Su consigna es: “Siempre en busca de que el acceso a la información se convierta en un derecho y no en letra muerta”.

**P:¿Qué balance puede hacer desde su experiencia periodística del acceso a la información en México?**

R: Me sorprende mucho cuando sales de México y te dicen que la Ley de Acceso a la Información que tenemos es una maravilla que es perfecta, que estamos muy bien y que el panorama de la ley es un modelo y que incluso la Ley General que se acaba de aprobar en mayo de 2015 también está increíble. Pero la realidad es otra. A pesar de que dicen que es muy buena la realidad es que tiene muchas deficiencias. Por ejemplo, que debemos acceder a mucha información vía transparencia cuando debería estar en la sección de obligaciones de la institución, debería ser de libre uso y que no medie una solicitud. Otra deficiencia es que el registro público de la propiedad no está digitalizado y para poder usarlo o buscar sobre este toca pagar como 20 dólares por búsqueda para ver si está el archivo, siendo que eso es un registro público.

Además de lo anterior, hay problemas que tienen que ver con datos estadísticos, y eso es clave en el acceso a la información. Datos por ejemplo de cuántos reos hay en una prisión y cuanta gente está desaparecida. Este tipo de información que aunque es pública los datos estadísticas no existen y solo las organizaciones no gubernamentales señalan un estimado muy distinto al que dan la autoridades en decretos oficiales. Entonces son muchas carencias que informativamente hablando tienen que pasar por una solicitud de información y eso no es lo adecuado.

**P: ¿Cuál es su balance sobre el órgano garante, el ahora Inai?**

R: Tienes sus pros y sus contras tener ese órgano garante porque efectivamente ya por el simple hecho de mandar tu solicitud de información a ese Instituto es porque no te respondieron. Es una ventaja porque incluso informativamente el periodista puede hacer ruido, diciendo “no me respondieron entonces tuve que recurrir al Inai para obligarlos a que me entreguen la información”. Cuáles son los contras y creo que son muchos: uno que tenemos que alimentar una burocracia excesiva precisamente para que ellos nos defiendan y eso entre comillas; dos, que el Inai no es tampoco la gran panacea para nosotros porque ellos pueden decidir que sí nos entregan la información, pero el que tiene la última palabra es el funcionario y si el funcionario quiere no acatar la orden del Instituto te tienes que ir a un juicio y eso tarda años. No hay una sanción inmediata y eso es un impedimento para que la Ley sea proactiva, rápida y expedita.

Otra de las deficiencias es que si como periodista eres de los periodistas que más preguntan es casi obligado o casi es un 100% seguro que tu solicitud va a terminar en el Inai porque por lo regular no te responden en el tiempo que tu consideras en entregarte la información y eso termina causando que el proceso sea muy engorroso. Aquí en México para que te entreguen una solicitud de información que se hace a cualquier dependencia son 20 días hábiles con posibilidad de prórroga a otros 20 días hábiles. Es decir, 40 días hábiles que son casi siempre los que se toman y estás hablando de casi 3

meses y para un periodista eso es un mucho tiempo. Y eso no es todo, porque cuando el periodista llega con la queja al Inai, el Instituto tiene 50 días hábiles para resolver tu caso entonces si se añade a los 40 días hábiles que esperó más los 50 días hábiles que tiene el Inai se puede el periodista demorar un periodo de 6 a 8 meses.

Y después hay tres caminos. Primero que el Inai falle a favor del periodista y ordena la entrega la información. Segundo y es la peor opción y a la que está yendo ahora el Instituto es que confirma la respuesta del sujeto obligado y no le da la razón al periodista y se acabó el proceso. Por supuesto hay posibilidad de estar inconforme y a través de la vía judicial el periodista hace un amparo, pero todo se vuelve una cascada de tiempo que se extrapola a años. El tercer camino, que se presenta mucho es que el Inai falle a favor del periodista, le dice al sujeto obligado que haga la búsqueda exhaustiva de la información y que sino la encuentra entonces la declare inexistente. Entonces ese argumento deja con las manos atadas al periodista, porque si dicen que no existe no hay forma de probar lo contrario.

**P: ¿Cómo funciona el acceso en los otros Estados, en los más alejados?**

R: El problema que siempre ha existido con la Ley es que es muy general, entonces cada persona la interpreta como le convenga. Por ejemplo, en casos como la Masacre de San Fernando en Tamaulipas, todo los periodistas queremos conocer qué pasó. Pero solo hasta que ese delito se declare como de lesa humanidad el órgano garante no puede transparentar toda la información que tenga sobre el caso. Por ejemplo, el caso de Ayotzinapa donde asesinaron y desaparecieron 43 estudiantes, eso lo calificó la Corte como crimen de lesa humanidad y el órgano garante del momento que era federal, o sea el Ifai, falló a favor de transparentar la información, pero ahora el Inai, dijo que hasta no resolver el caso por parte de las autoridades gubernamentales no podían entregar la información. El problema general es que leen la ley mal, y por todas las presiones de grupos sociales y activistas sobre el caso de los estudiantes, el Inai se vio presionado y tuvo que abrir la información así existiera resistencia por parte de las dependencias gubernamentales. Por eso en las regiones es peor, porque las instituciones incurrir en diversas violaciones.

**P :¿Es efectivo el acceso a la información?**

R: Considero que bastante a medias. Si tuviera que calificar con un porcentaje seguimos en 50% porque si las personas, realmente todos los ciudadanos pudieran ejercer el derecho de acceso a la información en este preciso instante, el país colapsaría porque no podrían responder a toda la información que se está pidiendo por una razón: no existen datos de nada. Es tan diverso el tipo de información que deberíamos tener acceso a ella. Por ejemplo, cuántos hospitales hay en el país, cuántos focos compró el gobierno para poner en mi colonia, cuántos Estados cumplen con un estándar de protección de menores. Toda esa información la tendríamos que hacer por solicitud de información

porque si se busca en línea no está. Y si toda la gente preguntara ese tipo de preguntas yo creo que tardarían mucho en responder o simplemente dirían que es inexistente porque no tenemos esa base de datos.

Y no solo como periodista sino como ciudadano es frustrante no encontrar este tipo de información, y además que la reserven. Si yo pregunto cuantos helicópteros tiene la marina y de qué marca y de qué año y cuando lo compraron seguramente me dicen que es de seguridad nacional. Pero información que es indispensable para un ciudadano de a pie, no la tienen. Y eso es terrible y luego si se contrastas con el número de solicitudes de información y que de esas solicitudes cuántas no se contestan cuantas te niegan o reservan, es impresionante. Estamos hablando de uno momento en que podríamos decir la ley está maravillosa pero en los hechos no está funcionando.

**P:¿Qué estrategias usa para acceder mejor a información?**

R: Nosotros como periodistas nos damos cuenta que lo que tratan de hacer los funcionarios públicos es entorpecer el acceso a la información y también esto puede ser una forma de censura. Para enfrentar esto hay muchas estrategias y a hemos recurrido es a la denuncia pública de que no nos están entregando la información para así hacer presión para que entreguen el material.

Es importante saber que el acceso a la información es gratuito entonces ha habido casos donde si bien pueden cobrar por la reproducción de la información no es posible que cobren sumas grande por 10 hojas en PDF que podrían subir al sistema. Una de las trabas entonces que extiende más el proceso es que para pagar por esa reproducción de los documentos toca generar una ficha de pago, ir al banco y como si fueras a pagar cualquier otra cosa. Eso hace que el proceso sea mucho más demorado. Entonces una segunda estrategia cuando cobran sumas exageradas por acceder a información, es que los periodistas se unen y hacen *crossfunding*, como recoger dinero entre muchos colegas.

Además de esta estrategia también funciona hablar con los funcionarios que detentan la información para que no se demoren e incluso manifestarles que esa información debería estar en sus páginas de internet y que no debería solicitarla por transparencia. La cuarta opción es ir al Inai y decir en el instituto que la dependencia no entrega la información y que además no la tiene en su página. Pero también tengo colegas que prefieren seguir utilizando el método de garganta profunda o filtración. Es decir, un conversación *off the record* donde te dice cómo llegar a la información. Pero desde mi punto de vista, sigo siendo una convencida de que entre más como periodistas hagamos uso de la filtración menos van a querer darnos la información que debe estar por acceso a la información.

**P: ¿En qué falla el acceso en México?**

R: No puede ser que no existan datos estadísticos de lo que uno quiera en línea y menos ahora en el tiempo del Open Data, sobre todo cuando México está en la Alianza por el Gobierno Abierto. Se supone que todo puede estar en la nube, puede subir la información si necesidad de estar diciendo que no la tienes en línea y lo que hace el Estado es crear funcionarios flojos que solo quieren dar información si lo piden por acceso a la información. Y el otro defecto, es el tiempo. Pueden ser tiempos tan largos que llega un momento en el que aletarga el tema del ejercicio del derecho de acceso a la información, ya no es tan expedita. Tercero los funcionarios que aplican la ley, lo hacen desde su interpretación y cada quien la usa como quiere. Finalmente, aquí en México como tenemos tantas carencias informativamente hablando, todo tiene que hacerse por acceso a la información porque no hay recursos públicos.

**P: ¿Cuál es el problema de la digitalización de la información?**

R: El problema es que no hay registros públicos de nada y eso es información básica para toda la sociedad. Por ejemplo, los registros de la propiedad pública no están digitalizados, los exámenes para ingresar a las universidades tampoco. No todos los contratos del gobierno están en la web, y si es muy largo te piden que pagues por solicitarlo. Por ejemplo tampoco están digitalizadas las actas de nacimiento, subir el documento es un largo proceso burocrático. Entonces aquí somos alrededor de 120 millones de personas en el país y si se comparan las cifras con desaparecidos, gente en las fosas comunes, nunca se puede hacer el *match* porque no está digitalizado. No tenemos huellas dactilares, ni fotografías. Además que en México solo hay un carnet de identificación hasta los 18 años, antes de eso no existe un menor.

Es por eso que en ocasiones nos ha tocado hacer investigaciones desde la leyes de países como Estados Unidos porque ellos sí tienen información digitalizada. En una investigación sobre trata de personas encontramos más registros de mexicanos que han sido condenados por ese delito en los registros de ese país que en México. Allá los registros al ser públicos nos permitieron recrear la historia del preso y sus víctimas, pudimos acceder a todo el expediente judicial.

## **Francisco Cuamea**

Francisco Cuamea es la mirada de Sinaloa. Director de Iniciativa Sinaloa, una organización sin fines de lucro, enfocada a la transparencia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Además es periodista de la publicación digital *Noroeste*.

**P: ¿Cómo es el escenario de acceso a la información en México?**

R: Hay dos escenarios el normativo y el real. En el normativo está establecido cuál es la información pública mínima de oficio, es decir, aquella información que debe estar difundida en los portales y sitios oficiales. Además está establecida la reserva y se explican que características debe tener y por qué número de años y la información confidencial de esas cuatro vertientes el funcionario toma una decisión, discrimina qué es información pública, qué es reservada y qué es confidencial.

Ahora, el principio de máxima publicidad que es muy importante es el que obliga al funcionario a darte la información, es la explicación de cómo deben entregar la información cómo satisfacer la solicitud, en vez de buscar el cómo no entregarla. Porque el escenario real es que el funcionario público siempre trata de buscar cómo no darte la información. Y como se ve, este principio de máxima publicidad es de los principios más ignorados que hay porque los funcionarios generalmente terminan pensando y argumentando con artilugios legales cómo no darte la información.

Normativamente si está especificado qué información debe ser pública para que la decisión del funcionario no sea arbitraria pero en la realidad la arbitrariedad del funcionario es el que decide qué entrega y que no va. Por ejemplo aquí cobran las copias, le dicen al periodista que le dan la información pero son copias que pueden llegar a costar más de 100 dólares, la idea es cobrar cantidades estratosféricas para que el usuario se rinda porque no va derrochar tanto dinero. Así, en lugar de buscar la razón correcta para negar la información el funcionario sigue arbitrariamente tomando decisiones, cobrando copias y sumando miles de pesos.

**P: ¿Cuáles son las entidades y funcionarios que más impiden acceder a la información?**

R: Sobre todo tiene que ver con los temas de Seguridad pública es siempre es información reservada y los funcionarios argumentan que pueden poner en riesgo la seguridad del Estado o gobernabilidad. También todo lo que tiene que ver con compras, veeduría o todo ejercicio del gasto público en la seguridad pública es un tema delicado. El ejercito o comisiones federales y estatales, obras públicas destinadas a instalaciones de seguridad, todo lo reservan con esa protección.

**P: ¿El ejercicio del acceso a la información varía en los Estados?**

R: El ejercicio del acceso a la información con la Ley Federal es más pleno o ha sido más pleno porque el Inai ha sido un órgano fuerte, con postura, y ha defendido el acceso a la información. También porque organizaciones de la sociedad civil están en la capital y se han dedicado a estar presionando para que se respete el derecho a la información y básicamente el funcionario público en el D.F ha sido más abierto. Los Estados por la misma condición política y cultural son como virreinos están bajo el dominio de un “tipejo que llega a ser gobernador y su séquito que piensan

que son dueños de la información pública.” En este sentido los Estados están todavía muy atrasados, en una situación cavernícola y discutimos mucho con el patrimonialismo de la información. Por ejemplo con el monitoreo de obras públicas.

**P: ¿Ha encontrado toda la información que ha necesitado para realizar una investigación en la página web de la institución que buscar?**

R : Es muy arbitrario y muy a discrecionalidad del sujeto obligado. Hay dependencias públicas que son más completas y mas abiertas que otras, hay otras que las páginas no son amigables. Por ejemplo, si el ciudadano o el periodista está buscando algo de obras públicas tiene que saber cómo buscar porque sino se familiariza se confunde, las páginas no son amigables y el sistema nunca ha funcionado en pro de encontrar la información. De la información que no se encuentra, por ejemplo no está la información mínima oficio, como la nómina de los funcionarios públicos. Nunca dicen quién es funcionario ni cuanto gana, solo ponen un acumulado o una tabulación. Los peores son los municipios a nivel local, la autoridad más próxima a los ciudadanos las alcaldías, son las peores para acceder porque solo tienen son fotos del alcalde.

**P:¿Qué opina sobre la efectividad de la ley de transparencia y acceso a la información pública?**

R: Normativamente está bien hecha. El problema es la aplicación de las leyes porque los funcionarios fallan en cumplir sus funciones. Quizás las leyes no son las que fallan sino los funcionarios. Queda siempre una pugna entre el funcionario y el ciudadano.

La ley está muy buena el problema es la debilidad del órgano garante, no tenemos un arbitro. Además existe debilidad en el sistema de rendición de cuentas. No es un tema de leyes, las leyes están bien en general, el problema es la debilidad del órgano garante y desde que no tenemos un árbitro con dientes y fuerza que pueda obligar a los funcionarios públicos, pues no va haber un cambio. También la debilidad está en la cultura patrimonialista de los gobernantes que se creen dueños de la información y obviamente ocultan cosas pues que no conviene dar a conocer. Y también la debilidad en el sistema de la rendición de cuentas que es prácticamente inexistente que no castiga al funcionario público cuando responde insatisfactoriamente al ciudadano.

**David Mora**

David Mora es colombiano pero reside en México hace 7 años, estudió en la Universidad del Externado de Bogotá y actualmente es Oficial adjunto del Proyecto de Derecho a la Verdad de *Article19* de la oficina para México y Centroamérica.



**P: ¿Desde tu experiencia cuál ha sido el balance del funcionamiento del acceso a la información en México?**

R: Ha ido progresando de forma continua, yo creo que no se puede hablar de 13 años (desde 2002) como un solo lapso al cual analizar porque en medio ha habido una reforma del 2007 y luego la reforma del 2013, tenemos dos reformas constitucionales del derecho que lo han ido amparando. Por eso se puede hablar de un solo lapso. Así mismo, el mismo sistema se ha ido perfeccionando en retrospectiva, el Ifai ahora Inai y ha ido fortaleciéndose significativamente.

**P: ¿Qué retos tiene por cumplir el acceso la información en México?**

R: Creo que existen todavía varios retos que tienen que ver con la reforma que se hizo en 2013 a la Ley. En algunos aspectos funciona pero en otros se quedó corto, particularmente en las excepciones del acceso cuando la información está clasificada. En México se manejan dos conceptos de clasificación por un lado la información reservada y por el otro la información confidencial, esa es la primera gran parte del acceso y la segunda es cuando la información es inexistente.

Sobre este último aspecto, la inexistencia de la información, es interesante analizarlo por qué se vuelve un argumento común de las autoridades a pesar de tener el mandato legal de documentar todo lo que se produzca del ejercicio de sus facultades y sus atribuciones legales. En ocasiones, muchas de las respuestas a las solicitudes de acceso es que la información no existe y esa respuesta es difícil de impugnar porque cuando se lleva al órgano garante, la carga de la prueba, para argumentar que sí era información que existía cae en el solicitante y se opera con el principio de buena fe de las autoridades, es decir, si dicen que no existe es porque no existe. Este tema se ha vuelto difícil de argumentar porque así muchas solicitudes de acceso se han perdido. Además, respecto al tema de la clasificación de información se hace en ocasiones invariablemente, incorrectamente o simplemente no se ajusta realmente a las excepciones legales bajo las cuales la información se clasifica.

**P: ¿Cuáles son las temáticas de más difícil acceso?**

R: Normalmente la transparencia se ha entendido como una cuestión de control presupuestario, ligada a recursos públicos para saber cómo se invierten bajo qué parámetros, es como la principal promesa de la transparencia. Pero esto en México ha ido evolucionando, ahora no solo están esos temas porque a partir de la transparencia se puede conocer mucho más y ese ha sido el enfoque en *Article 19*. Si bien otras organizaciones como Transparencia Mexicana se han enfocado en la transparencia en contra de la corrupción, en el ejercicio de los recursos públicos, nosotros hemos redireccionado la mirada a temas de violaciones graves a los derechos humanos, un tema delicado de acceso. Este tema se aleja de lo presupuestal y empieza a abordar otro tipo de sujetos obligados e instituciones como documentos.

Estas temáticas nos han permitido descubrir que una de las excepciones de la Ley General como la Ley Federal tiene que ver con los casos de violaciones graves de derechos humanos, donde no se puede argumentar ningún tipo de reserva. Es decir, ninguna información puede ser clasificada como reservada si trata estas temáticas de derechos humanos. Con esto hemos argumentado la solicitud de mucha información de los casos que nosotros consideramos configuran casos graves de violación a derechos humanos como: masacres, desapariciones forzadas, torturas, casos de torturas, violaciones. Hemos obligado a las autoridades a que respondan a este tipo de información<sup>54</sup>.

**P: ¿Es posible encontrar toda la información que se necesita para una investigación en la página web de una dependencia?**

R: Sí y hay un sistema sofisticado para acceder y todos los sujetos deben cumplir con las obligaciones de transparencia. Sin embargo, el que exista esa obligación de la ley no indica mayor transparencia por parte de los sujetos obligados, o sea hay más herramienta para ejercer el derecho pero también hay todavía resquicios de opacidad en los sujetos obligados.

**P: ¿Un caso de éxito a través de solicitudes información?**

R: Hubo un caso muy llamativo que se tuvo que ver con la Angélica Rivera la esposa del presidente Enrique Peña Nieto, se llamo algo como “La Casa Blanca”. Se descubrió que la esposa de Peña Nieto había comprado una casa a una constructor que ganó muchos contratos cuando él era gobernador. Cuando se la vendieron hubo muchos conflictos de interés, corrupción. Aquí por supuesto no se puede comprar bienes a proveedores del Estado menos a precios que no responden al mercado. Toda esa información se pidió a partir de solicitudes de información.

---

<sup>54</sup> En el último informe del Colectivo por la Transparencia titulado Dictamen Que Expide Ley Federal De Transparencia: Incongruente se afirmó que **"El INAI queda sin facultad para determinar acceso a información sobre violaciones graves a derechos humanos.** No se le otorga al INAI la facultad de ordenar la desclasificación de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos cuando a primera vista (prima facie) y sin prejuzgar determine que la información está relacionada con estos sucesos. Esta falta de previsión supone una ceguera institucional frente a las recomendaciones que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones de Unidas han hecho al Estado mexicano".

## CASOS EMBLEMÁTICOS

### Colombia

#### Caso Natalia Springer

Este caso ha dado mucho de qué hablar en Colombia en los últimos meses del año 2015. Tiene que ver con Natalia Springer una reconocida periodista, politóloga, analista y académica colombiana. Pero su caso no tiene que ver precisamente por su labor periodística sino por su labor de consultoría.

Todo empezó el 30 de julio de 2015 cuando la periodista se despidió de sus oyentes y al día siguiente de su salida, según las investigaciones realizadas por el diario *El Espectador*, en las redes sociales se divulgaron dos contratos de su firma consultora Springer Von Schwarzenberg, que había firmado en menos de un mes. Uno con la Fiscalía General de la Nación el 3 de Julio de 2015 por \$3.085 millones y otro con la Alcaldía de Valledupar el 19 de junio de 2015 por \$1.400 millones.

El primer contrato consiste en las asesorías para estructurar la Escuela de Paz en Valledupar y su duración era de tres meses. El segundo contrato por el que ha sido blanco de críticas tiene que ver con una asesoría al fiscal general, Eduardo Montealegre acerca de “el procesamiento de datos en casos de crímenes excepcionales/internacionales cometidos por el grupo armado Eln y por bandas criminales bacrim en el marco del conflicto armado”. La duración del contrato era de 177 días.

El diario *El Espectador* investigó los hechos y descubrió que ese contrato con la Fiscalía era similar al que Springer Von Schwarzenberg firmó en el año 2013 por \$895 millones solo que procesaba información de crímenes cometidos por las Farc. Ese contrato, según la periodista Diana Durán, y otros 17 contratos fueron divulgados en septiembre de 2014 por el diario donde se afirmaba que la Fiscalía de Eduardo Montealegre había aprobado 18 contratos de forma directa para asesorías relacionadas con crímenes de lesa humanidad o con el Marco Jurídico para la Paz, por una suma casi de \$3.600 millones. Desde ese hallazgo, el *Espectador* encontró que la firma de la politóloga recibió tres contratos que suman alrededor de \$4.000 millones. La pregunta por los contratos estaba relacionada con el hecho de que la contratación haya sido directa y por eso fue parte del escándalo.

Para la consecución de la investigación el diario envió un derecho de petición el día 12 de febrero de 2015<sup>55</sup> a la entidad, la Fiscalía, solicitando los documentos que justificaran el pago a los siete asesores

---

<sup>55</sup> Adjunto en la carpeta de derechos de petición con las respuestas de la Fiscalía.

que tenían los contratos de mayor valor. En esa búsqueda estaban incluidos dos contratos claves uno del año 2013 mencionado antes, y otro que se firmó en el 2014 por \$295 millones para asesorar la elaboración de unos documentos que estaban relacionados con los casos del año 2013, ese contrato duraría 64 días.

La respuesta a ese derecho de petición fue el 23 de abril de 2015. La Fiscalía respondió la solicitud al diario solo con la información de seis de los siete asesores contratistas, y por supuesto el soporte de los contratos que faltaba era el de la firma de Springer Von Schwarzenberg. En el argumento se decía que no se podía entregar esos documentos porque el fiscal Eduardo Montealegre era el supervisor del contrato y que en su calidad de aforado la única entidad que puede investigarlo es la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes.

La respuesta de la Fiscalía dice : “Con relación a los Contratos celebrados con el contratista Springer Von Schwarzenberg Consulting Services (Contrato 282 de 2013 y 399 de 2014), me permito indicar que no se puede suministrar ninguna información teniendo en cuenta la calidad de aforado que tiene el señor Fiscal General de la Nación, por cuanto actúa en calidad de supervisor de los mencionados contratos (...)”.

Esa respuesta no tenía argumento alguno porque el diario *El Espectador* no es ente de control entonces no aplica la respuesta. Sin embargo, intentado de nuevo acceder a la información el 15 de julio de 2015 Diana Durán solicitó nuevamente vía derecho de petición los documentos narrando todos los hechos anteriores.

La solicitud dice: “Solicito los documentos finales y demás soportes relevantes que justificaron el pago de los siguientes contratistas de la Fiscalía: Springer Von Schwarzenberg Consulting Services (contratos 0082 de 2013 y 0399 de 2014)”. Después de esto sustentó como antecedentes que el pasado 12 de febrero de 2015 radicaron un derecho de petición dirigido al despacho del Fiscal General, Eduardo Montealegre, buscando la información solicitada y la de los otros seis contratistas. Dos meses después en abril, como se mencionó anteriormente, la fiscalía entregó todos los documentos de los seis contratistas menos el de la firma de Natalia Springer.

Diana Durán argumenta en los antecedentes de la solicitud de información que: “Para nuestra sorpresa, la respuesta de la Fiscalía fue que esa información no se entregaba por la calidad de aforado del fiscal general, pesar de que nosotros, no somos ningún ente de control judicial, disciplinario o fiscal (que es donde la figura de aforado tiene sentido) y por ende no podemos empezar investigaciones en contra del fiscal general. La señora Natalia Springer me aseguró que había pedido

cita con la Fiscalía para pedir que se levantara la reserva de su trabajo y poderme entregar la información necesaria. De eso hace más de un mes y no ha pasado nada. Con estos antecedentes, consideramos necesario insistir en la búsqueda de esta información”.

Después de realizar ese segundo derecho de petición, la Fiscalía respondió que no podía entregar la información pero no alegando el fuero del fiscal Montealegre sino argumentando que “para el caso concreto, los documentos requeridos deben entenderse bajo reserva, en la medida en que contienen puntos de vida que adquieren relevancia dentro de los procesos deliberativos y para la correcta y efectiva administración de justicia”. Después esta respuesta la periodista Diana Durán interpuso un recurso de insistencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que falló en su contra porque no lo hizo ante la Fiscalía General de la Nación quien fue la entidad que negó la solicitud de documentos requeridos. Así invocando el artículo 25<sup>56</sup> de la Ley 1755 de 2015, para dar trámite al recursos de insistencia, el tribunal declaró improcedente el recurso.

Finalmente, Natalia Springer le dijo al diario que no podía hablar del contenido de su trabajo sin el permiso previo de la Fiscalía porque era complementario al de la Dirección de Análisis y Contexto. Para terminar, Durán expuso toda esta experiencia de silencio de la Fiscalía en un artículo en el diario donde concluye que : “Se supone que el trabajo que la firma de Springer ha realizado está relacionado con las imputaciones que se vienen contra la cúpula de las Farc: Springer confirmó que ella hizo parte del equipo que notificó a la guerrilla de ese paso judicial que viene “en calidad de asesora adscrita al despacho e investigadora”. Y agregó que su trabajo “ayuda a soportar las investigaciones de la Fiscalía contra las Farc por crímenes de guerra, de lesa humanidad y graves violaciones al DIH. La audacia de proceder por estas categorías de crímenes tiene unas implicaciones extraordinarias””. Por último, cabe mencionar que otros diarios han investigado el caso y todavía a octubre de 2015 se continua la investigación sobre los contratos y sus costos.

---

<sup>56</sup> **Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente. La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

## Chile

### Caso Pinochet

En el año 2013, el Ciper solicitó en el mes de agosto los documentos que intercambiaron la Cancillería chilena con las embajadas en Londres y Madrid, el *Foreing Office* británico y otras reparticiones durante el tiempo en que Augusto Pinochet estuvo detenido en Londres. El Consejo para la Transparencia ordenó a la Cancillería dar acceso a esos documentos y después de acatar el fallo del Consejo, la entidad entregó una suma de recortes de prensa para burlar de alguna forma la decisión de publicar esos actos administrativos, circulares y mensajes oficiales por fax o cable sobre el caso de Pinochet.

El proceso de acceso empezó el 23 de agosto de 2013 cuando se hizo una solicitud de acceso la información pública. Meses después de batallar con la ayuda del Consejo, el 19 de mayo de 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores le informó al Ciper que debía ir a buscar los documentos y que al ser de tal volumen se necesitaba que fuera más de un periodista por la información.

Lo que se había solicitado al ministerio el Ciper con el apoyo de la Fundación Proacceso, era una copia de todos los actos administrativos, circulares o memorándums emitidos durante la detención de Augusto Pinochet en Londres. Sobre todo solicitaban las comunicaciones de la Cancillería con las embajada en Londres y Madrid, el Vaticano, el *Foreing Office* británico, el Ejército chileno y también con los ministerios del país de Defensa, Interior, y la Secretaría General de la Presidencia.

Al principio del caso, la Cancillería solicitó una prórroga del plazo argumentado que necesitaba tiempo para conseguir la información solicitada. Sin embargo, esos antecedentes que manifestaba no los buscaron. De acuerdo con el Ciper “El ministerio se tomó 10 días hábiles extra sólo para negar el acceso a los documentos. Esa decisión fue notificada el 2 de octubre y en ella no se invocó ningún tipo de secreto: se argumentó que era una solicitud demasiado genérica y demasiado amplia, lo que requería distraer indebidamente a funcionarios que tenían que buscar dichos documentos en los archivos del ministerio. Ante esta respuesta, recurrimos al Consejo para la Transparencia para revertir esa decisión, exigiéndole a la Cancillería entregar los documentos”.

Después el 22 de enero de 2014, el Consejo falló a favor del Ciper y le ordenó a la Cancillería entregar la información solicitada (el fallo está en los anexos de derecho de petición). En la respuesta del fallo los consejeros del órgano garante dijeron que el Ministerio de Relaciones Exteriores no había explicado de qué manera buscar la información distraería el cumplimiento de sus obligaciones y no explicaba la suma total de documentos que incluía la solicitud.

Una vez pasó el plazo del fallo que otorgó el Consejo para la Transparencia, el 15 de mayo de 2014 solicitaron efectivo el falla. En ese panorama, los periodistas fueron al Hotel Carrera a buscar los documentos que habían solicitado nueve meses antes. “En virtud de la información que se nos proporcionó –que el volumen de la información era superior al que podía cargar una sola persona– volvimos el 22 de mayo trayendo una maleta de mano con ruedas. Los documentos estaban contenidos en ocho grandes sobres, ordenados por fecha, y eran tan gruesos que la maleta apenas cerró. Pero cerró”.

Cuando llegaron a abrir la maleta en el Ciper con la intención de encontrar los documentos que necesitaban los sobres y los documentos eran recortes de prensa, es decir, comunicaciones que la embajada de Chile en Londres enviaba a Santiago con el resumen del cubrimiento del juicio que se le hizo a Pinochet en los medios británicos. La mayoría de la información eran los recortes, pero entre otros de los documentos se encontraron un fax del *Foreign Office*, una minuta política del embajador Mario Artaza y una minuta de Jaime Lagos el director jurídico analizando uno de los alegatos.

En el Ciper narraron:

“Entre los papeles entregados figuran unas pocas comunicaciones enviadas desde Santiago a Londres. Allí se incluyen transcripciones de declaraciones de las autoridades chilenas sobre el juicio y otras informaciones que también fueron públicas. En cuanto a las comunicaciones con Madrid, lo único que encontramos fue una copia de la solicitud de extradición enviada por el juez Baltasar Garzón. No hay cables con comunicaciones diplomáticas sobre el caso, correspondencia con el Foreign Office, y ningún intercambio entre los ministerios en Chile o con el Ejército”.

Así el caso terminó con el resultado de esos recortes de prensa y las excepciones de los documentos mencionados. El Ciper solicitó posteriormente ante el Consejo que se entregara la información que habían solicitado y que sancionara a las autoridades que no respondieron el fallo de manera correcta.

## México

### Caso Ayotzinapa

En hechos confusos el 26 de septiembre de 2014, desaparecieron 43 estudiantes de la Escuela Normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa en el municipio de Tixtla, en el estado de Guerrero en México. A la fecha las investigaciones no han podido señalar su paradero, pero sí reflejaron la crisis que vive el país por las desapariciones forzadas y la impunidad.

El caso de Ayotzinapa es similar a miles de casos de desaparición forzada ocurridos en México desde el año 2006 cuando en el gobierno del presidente Felipe Calderón empezó la “guerra contra el narcotráfico”. Sin embargo, este caso ha sido diferente de todos los anteriores porque el Estado se ha visto en la obligación de actuar rápidamente ante las presiones internacionales como nacionales, no solo por resolver el caso sino por revelar la información. Incluso a pesar del escrutinio público al que se visto expuesto el presidente Enrique Peña Nieto, aún hoy la respuesta ante esta situación sigue siendo limitada y todavía no cubre las normas internacionales para la protección de los derechos humanos.

De acuerdo con cifras oficiales publicadas en el Registro Nacional de Personas desaparecidas o extraviadas de la Secretaría de Gobernación de México, en octubre de 2014, 22.610 personas habían desaparecido desde el 1 de diciembre de 2006 y para ese mismo mes seguía sin conocerse su paradero. Además según un informe de Amnistía Internacional para el comité contra las desapariciones forzadas de la ONU, casi el 50% de las desapariciones tuvieron lugar entre 2012 y 2014, es decir, durante el gobierno actual de Peña Nieto. Estas cifras señalan además que las autoridades competentes no han podido dar cuenta de estas personas víctimas de la desaparición por parte de particulares y cuántas podrían estar en un paradero desconocido por motivos diferentes. Además según dicho informe desde el año 2006 no se ha enjuiciado a nadie a nivel federal en este tipo de casos y tampoco se han referido a los procesamientos a nivel estatal, imperando de nuevo la impunidad.

En este panorama, el pasado 7 de septiembre de 2015, frente a la pasividad sistemática de las autoridades federales y estatales para llevar a cabo búsquedas efectivas e investigaciones para poder identificar el paradero de las víctimas, es que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) convocado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicó un informe sobre la desaparición de estos estudiantes. En el informe, titulado Ayotzinapa, se narran cómo ocurrieron los hechos de la noche del 26 de septiembre de 2014, se explican las posibles razones y antecedentes



para la desaparición y viable asesinato de los normalistas, como las hipótesis de los implicados en los hechos.

La polémica que ha generado la publicación del informe, que desde hace 6 meses viene siguiendo el caso, es que a desmentido la verdad histórica que planteaban las investigaciones oficiales de la Procuraduría General de la República (PGR). La conclusión a la que había llegado la PGR afirmaba que los cuerpos de los estudiantes habían sido incinerados en el basurero del municipio de Cocula. Sin embargo, el informe Ayotzinapa señala: “no existe ninguna evidencia que apoye la hipótesis generada con base a testimonios, de que 43 cuerpos fueron cremados en el basurero municipal de Cocula el 27 de septiembre de 2014”. Este hecho representa que existió un déficit en la consecución de las investigaciones por parte del gobierno mexicano y que por tanto hay una deuda pendiente con los familiares, el país y la comunidad internacional para dar fin al caso y hacer justicia y que no quede este crimen en la impunidad.

Y es que precisamente, la tipificación de la desaparición forzada como delito, tanto en el ámbito federal como estatal en México no cumple con las normas internacionales. Sobre este tema señala Juan Carlos Gutiérrez Contreras, Director del Programa de Cooperación en Derechos Humanos, que la posición de las organizaciones de la sociedad civil exigen que es necesario que exista una investigación integral para determinar la responsabilidad de funcionarios de muy alto nivel en el caso, no solamente policías municipales sino que se establezca la participación de la policía federal y el ejército en los hechos. Dice el experto: “México tiene 27 mil casos de desapariciones, no todas forzadas pero sí un número alto que demuestra la corrupción estructural que hay en este país entre las autoridades públicas y la delincuencia organizada”.

En ese sentido, este tipo de crímenes implican una revisión desde el propio gobierno mexicano pues ha generado impactos como la renuncia de algunos funcionarios pero no ha sido lo suficientemente crítica para identificar culpables. Es tan grave la situación que hoy a una semana de cumplirse un año de su desaparición se desconoce el paradero de los normalistas. Y las dos hipótesis que existen sobre su posible ubicación son terriblemente diferentes y determinan la gran responsabilidad que tiene el Estado sobre el hecho.

Las dos versiones de la historia dejan abiertas cuatro posibles motivos para la desaparición de los estudiantes. Por un lado, se cree por los antecedentes políticos de estas escuelas normalistas, que iban constantemente a marchar y exigían sus derechos para educación, su desaparición fue producto de una represión por su posición política. En segundo lugar, tiene que ver con la alteración en el municipio

de Iguala por una supuesta fiesta que existía del exalcalde y su esposa para lanzar su candidatura a las selecciones.

En tercer lugar, de acuerdo con el diario BBC, la versión oficial indicaba que los estudiantes iban a entorpecer un acto del alcalde de Iguala y su esposa como se mencionó anteriormente, pero los expertos señalaron en el informe que apuntan a una causa como el negocio de la heroína porque en Iguala opera una red de tráfico de este estupefaciente a Estados Unidos, y mueve sus cargamentos en autobuses comerciales. La cuarta razón, es que todo fue una reprimenda a los jóvenes por tomarse los autobuses. La forma en que los estudiantes lo hacen es por medio del boteo y se refiere a como se toman una ruta fija que recoge pasajeros.

En esta incertidumbre donde dos versiones de la historia siguen sin resolver el paradero de 43 estudiantes, expertos del GIEI se acercan a una versión más exacta de los hechos. Aún cuando este suceso sea uno de los episodios más trágicos en la historia de México, representa la gota que derramó la copa en cuanto a desapariciones forzadas en el país y puso en entredicho la versión oficial del Estado. Hay tres hallazgos en el informe que desmotan la versión del gobierno: el incendio, la motivación para la desaparición y el papel de las fuerzas de seguridad federales.

Después de esa contextualización, es en ese panorama que los padres de los estudiantes han hecho diferentes solicitudes de información sobre el caso para saber qué paso con sus hijos.

De acuerdo con un informe del Inai del 15 de Mayo de 2015, en respuesta a dos solicitudes en las que se requirió información sobre las declaraciones de los militares involucrados en el caso y que la Procuraduría General de la República declaró como reservada argumentando que perjudicaría la investigación y persecución de los delitos, el Instituto falló y dijo: “La Procuraduría General de la República (PGR) deberá entregar la versión pública de la averiguación previa iniciada por la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, en Iguala, Guerrero, así como de las 36 declaraciones de los militares involucrados en los hechos ocurridos en los días 26 y 27 de septiembre de 2014, ordenó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)”.

Además el pasado mes de octubre de 2015 el Inai ordenó a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) buscar toda la documentación que existiera sobre las “comunicaciones entre la dependencia y el gobierno federal de Estados Unidos sobre el caso Ayotzinapa”. Durante el pleno del Inai se estableció que la Sedena no había hecho la búsqueda exhaustiva de minutas de acuerdos, de

reuniones, documentos informes, correos electrónicos, e imágenes relacionados con la desaparición de los 43 estudiantes luego de que se hubiera hecho una solicitud de información.

La dependencia de la Sedena había dicho que esa información era inexistente y dijo haber realizado las acciones necesarias para encontrar lo solicitado a través del Estado Mayor de Defensa Nacional. El problema es que no lo hizo con la Dirección General de los Derechos Humanos que también era una autoridad competente para responder, de acuerdo con lo que señaló el Inai. En ese orden de ideas, en caso de que exista dicha documentación sobre las comunicaciones con Estados Unidos y tenga información personal, la Sedena tendrá la obligación de entregar una versión pública y no podrá clasificar la información. De no encontrar la información deberá sustentar con suficientes argumentos para que sea legal.

Este caso todavía tiene muchas pistas sin resolver pero es una muestra del acceso a la información en un caso de violaciones a los derechos humanos y de desaparición forzada que vale la pena ejemplificar. Quedan miles de preguntas por responder, todavía no se sabe con certeza por qué ocurrió este fatal incidente ni quiénes son los autores materiales del hecho. Lo único que piden los padres es justicia, claman verdad por parte de las más altas autoridades del Estado y como muestra mínima de verdadera voluntad para evitar la impunidad y reconstruir la confianza con las familias.

# CONCLUSIONES

## Veredicto Final

Después de revisar las pruebas del caso y haber escuchado las voces de los diferentes testigos, se preguntarán quién es el culpable o, incluso, si existe alguno. Y la realidad es que en este misterio informativo no es posible calificar de culpable a nadie. Para que el derecho a la información funcione correctamente no solo es necesario que exista una herramienta de acceso, como las leyes de transparencia y acceso a la información pública. También es crucial que se conjuguen diferentes elementos de una democracia, como la rendición de cuentas, la verdad y la cultura de la transparencia para que ciertamente la fiscalización al Estado sea efectiva.

Las voces que actuaron como testigos en este caso señalaron que todavía existe mucha resistencia por parte de los funcionarios públicos para entregar la información. Así que la primera misión de las herramientas de acceso es esa: promover la transparencia como un ejercicio clave para el ciudadano. Además, es importante que la información no se entregue simplemente por cumplir con una serie de obligaciones, sino que es clave que la ciudadanía tenga acceso a información de calidad, oportuna y comprensible, porque solo así se construye una sociedad guardiana de los recursos públicos.

Las leyes de acceso a la información analizadas no son perfectas y su uso necesita ir más allá del papel. Esto implica empaparse de los contextos políticos, sociales, culturales y económicos que tiene cada país.

Chile, México y Colombia son tres naciones que aunque atienen historias diferentes su necesidad de transparencia es igual: siempre ha existido un velo que pretende separar el Estado de los ciudadanos y una mirada errada según la cual la información pertenece de alguna manera al funcionario y no al ciudadano que la necesita.

México y Colombia comparten un mal sabor sobre el funcionamiento de sus respectivas legislaciones. En el país azteca se presume tener la mejor Ley, pero los periodistas afirman que no lo es porque todavía tiene muchos vacíos y existe un gran bache entre lo que dice la ley y lo que se aplica. Los sistemas de internet para acceder a solicitudes y a información son deficientes, la ubicación del órgano garante a las afueras de la capital del país dificulta que las personas se acerquen y pidan ayuda. Además, los delitos de lesa humanidad se mantienen en reserva y en el último dictamen de la Ley, el Inai (Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información) quedó sin la facultad

para determinar el acceso a la información sobre violaciones graves a derechos humanos. En ese orden de ideas, y citando a la periodista Lilia Saúl, es necesario que “el acceso a la información se convierta en un derecho y no en letra muerta”.

En Colombia, el sentimiento que existe sobre las legislaciones es que no ha pasado nada. Si bien gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se reglamentó el derecho y se puso sobre la mesa la importancia de la transparencia en el marco del acceso a documentos públicos, los periodistas no perciben un cambio sustancial o significativo con la nueva legislación. Todavía hay mucha desinformación no solo sobre cómo funciona la Ley, sino sobre las contradicciones que tiene con otras disposiciones, como la Ley 1755 de 2015, que reformó el Código Contencioso Administrativo sobre el derecho de petición. Al cierre de este trabajo todavía estaba pendiente un pronunciamiento de la Corte Constitucional, que permitiera armonizar las diferentes disposiciones.

Además, en Colombia existe el fundamento para exigir el derecho de acceso a la información de manera proactiva y se necesita que haya más transparencia en los niveles municipales y departamentales porque es donde más opacidad existe. De esta manera se concluye que el problema en Colombia es de voluntad política.

En Chile, el panorama es diferente porque el horizonte de sujetos obligados es menor con respecto a México y Colombia. De esa forma, el órgano garante vigila menos entidades. Sin embargo, hay muchas críticas porque muchas instituciones en el país son privadas y prestan servicios públicos y no se puede acceder a ese tipo de información. Aunque el balance que hacen los periodistas no es negativo, estos se ponen de parte de la ley y sustentan que para un buen funcionamiento es crucial que exista una buena solicitud de acceso a la información, acotada, clara, concreta, donde se pida exactamente punto por punto lo que se necesita. En ese sentido, si la ley no funciona, la culpa tiende a ser más del periodista que del funcionario.

En Chile, aún cuando en ocasiones se puso en duda el límite de la transparencia por la intimidad del sujeto obligado, el Consejo para la Transparencia falló a favor del ciudadano sustentando que en ejercicio de sus labores públicas cualquier práctica que haga un funcionario tiene el mismo carácter, así sea desde su correo electrónico. Lo que buscan en Chile es que casos emblemáticos como el de Claude Reyes, que fue clave para desarrollar la ley, empiecen a crear un sustento jurídico para que el velo de lo público se vaya corriendo cada vez más. Los periodistas pueden hacer mucho más con estas herramientas además de utilizarlas para narrar una historia, los periodistas deben empujar el límite de lo que se considera público. La transparencia sí representa progreso, pero no es suficiente. El

problema en general es que no se saca el provecho necesario de las herramientas porque no se conocen o porque no se dan a conocer como se debe.

Por otra parte, es clave que se desarrollen métricas claras para la medición de la transparencia. Sobre todo en el caso colombiano, aunque la ley sea reciente, sigue siendo crucial que la Procuraduría General, como órgano garante, esté revisando constantemente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y velando porque la información publicada sea la correcta. De la misma forma, es importante proporcionar prácticas y capacitaciones en materia de acceso, metodología públicas, presentar de manera clara y concreta los alcances de la ley, para que el ciudadano dimensione la gran herramienta que tiene en sus manos.

Al mismo tiempo, después de este panorama legislativo y de su uso periodístico se concluye que estas leyes son determinantes para identificar y mitigar la corrupción, incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público, mejorar procesos de toma de decisiones e incrementar los niveles de cooperación. Desde esa mirada evitar la asimetría a la hora de ejercer el derecho es uno de los mayores retos que enfrentan estas tres naciones latinoamericanas.

En ese sentido, con este tipo de herramientas se empodera al ciudadano y se logra exponer a la sociedad problemas de corrupción y conflictos de interés. Sobre todo implica un trabajo de promoción y cooperación en la construcción de la transparencia y en la institucionalización de una cultura libre de secretos. Además, el acceso a la información no solamente con fines informativos sirve también para investigaciones de largo alcance y de carácter periodístico como el caso del Gerardo Reyes, que se traducen en libros u otros productos editoriales. Reyes hizo uso de la metodología de acceso para poder encontrar la información que necesitaba para *Don Julio Mario*, la biografía no autorizada de Julio Mario Santodomingo.

Después de este exhaustivo análisis, encontramos que las leyes de acceso a la información implican un proceso interesante y contagioso, donde ha habido casos con finales felices y otros con la ventaja de haber sembrado la inquietud sobre la necesidad de la transparencia, el derecho ciudadano, el deber público y la importancia de la disposición de la información para el funcionamiento de las democracias. Para hacer de la transparencia un realidad no solo se necesita voluntad política por parte de los gobiernos, sino también presión y apersonamiento por parte de la ciudadanía

A estos elementos se suma también que las filtraciones son un manera interesante de tener acceso a material reservado, pero siempre hay que evaluar quiénes filtran la información y cuáles son sus intenciones. Así que en ese tipo de información está en juego la capacidad de evaluar críticamente el

contenido, verificar las fuentes, tratar de ver las intenciones y al mismo tiempo evaluarlos como un insumo, mas no como el todo en un proyecto periodístico. Así también es clave que se evalúe el contexto de la revelación, una pieza procesal no debe publicarse de manera fácil y ligera, si se tiene en cuenta la responsabilidad social de los periodistas, que implica un ejercicio ético de la profesión. No estamos sugiriendo que se deba adoptar una posición cerrada frente a las filtraciones, pero sí tener claro que al ser publicadas ciertas piezas que estaban en la reserva pueden ocasionar daños.

Para terminar, el fin de las leyes de acceso a la información no es solamente informativo. Este tipo de herramientas son una manera de acercarse a la memoria histórica de un país. En Colombia, queda un reto grande y un camino largo por recorrer además *ad portas* de llegar a una solución política en el largo conflicto armado con la firma del tratado de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas de Colombia (Farc), muchos ciudadanos se preguntan por los crímenes que quedarán en la impunidad y las medidas de justicia y reparación que se van a tomar. Parte del tratado es no callar y contar la verdad de los hechos sucedidos y es este capítulo donde el acceso a la información puede llegar a ser una pieza clave.

Si bien a lo largo del texto se ha hecho énfasis en la importancia del acceso a la información en una sociedad democrática, no sólo por su carácter de derecho fundamental y por estar inscrito en el marco internacional de derechos humanos, el acceso a la información frente al conflicto armado representa la posibilidad de acercarse a conocer más de 50 años de guerra. Por supuesto que no se podrá acceder a toda la información de lo que discutieron el Gobierno y las Farc, pero además de los acuerdos, seguramente las víctimas y la gran mayoría de la sociedad querrán conocer mucho más. Y tienen el derecho a saberlo.

Finalmente, la transparencia es no solo lo que los organismos enseñan a la ciudadanía, es abrir el proceso decisional de las políticas públicas. En definitiva tiene que ver con la rendición de cuentas y que los sujetos obligados cuenten y digan cómo están ejerciendo las funciones para las cuales fueron elegidos o designados. La transparencia también se entiende desde el derecho de acceso a la información, es decir, como la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar información a los organismos públicos. Las leyes simplemente instalan el derecho y los ciudadanos tienen el deber de ejercerlo y exigirlo. Así, abordar el acceso a la información desde la labor periodística es fundamental para el desarrollo de la democracia y la rendición de cuentas. Por esto se propone que los países avancen aún más en el desarrollo de su cultura política, tener claro que el rendir cuentas debería ser natural y no una obligación y que es necesaria la presencia de una sociedad activa en la exigencia de esos documentos que muchas veces los Estados no quieren mostrar.

## Bibliografía

1. “¿Cómo funcionan las leyes de acceso a la información en América Latina? Una visión periodística en México, Brasil, Colombia y El Salvador” (2013) en Colección Más información más derechos 2013 (en línea) Proyecto Antonio Nariño, disponible en : <https://www.scribd.com/doc/138956770/Como-Funcionan-las-leyes-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-America-Latina> , recuperado 28 de abril de 2015.
2. Análisis de la Libertad de Prensa en Colombia 1995-2001. Resumen del trabajo de investigación “Evolución de la libertad de prensa en Colombia: 1995-2001” realizado por la Fundación para la Libertad de Prensa para el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
3. Article 19 y México Infórmate (2013) *Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información Inogdai*, (en línea) disponible en : <http://www.inogdai.org/docs/Resultados.pdf> recuperado: agosto de 2015.
4. Cámara de Diputados de México (2007) “*Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema*” (en línea) disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf> , recuperado: agosto de 2015.
5. Caminos Marcet, José M. (No se especifica el año) Periodismo de investigación. Teoría y Práctica. Editorial Síntesis: Madrid.
6. Chile (2005), Constitución Política, Santiago.
7. Chile, Congreso Nacional de Chile (2008, 11 de agosto), “Ley 20.285, sobre acceso a la información pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información”, en Diario Oficial, núm. 13, 20 de agosto de 2008, Santiago.
8. Chile, Congreso Nacional de Chile (2008), “Historia de la Ley Biblioteca del Congreso” (documento de trabajo) (en línea), disponible en, [http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20285](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285), recuperado: 1 septiembre de 2015.
9. Chile, Congreso Nacional de Chile (2008), “Historia de la Ley Biblioteca del Congreso” (documento de trabajo) p.7.
10. *Ciper* (2014) “Caso Pinochet: Cancillería burla resolución del Consejo para la Transparencia entregando recortes de prensa” (en línea) disponible en : <http://ciperchile.cl/2014/06/11/caso-pinochet-cancilleria-burla-resolucion-del-consejo-para-la-transparencia-entregando-recortes-de-prensa/> recuperado: septiembre de 2015.
11. Colombia (1997), Constitución Política, Bogotá, Legis.
12. Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 14 de julio), “Ley 594 del 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, en Diario Oficial, núm. 44084, 14 de julio de 2000, Bogotá.
13. Colombia, Congreso Nacional de la República (2014, 6 de marzo), “Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, en Diario Oficial, núm. 49084. De marzo 6 de 2014, Bogotá.
14. Colombia, Congreso Nacional de la República (2015, 30 de junio), “Ley 1755 del 30 de junio de 2015 Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un



- título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en Diario Oficial, núm. 49559. De junio 30 de 2015, Bogotá.
15. Committee to Protect Journalist Attacks on the Press 2002 : Chile (2002) (en línea), disponible en: <https://cpj.org/2003/03/attacks-on-the-press-2002-chile.php>, recuperado: 13 de octubre de 2014.
  16. Committee to Protect Journalist Attacks on the Press 2003: Chile (2003) (en línea) , disponible en : <https://cpj.org/2004/03/attacks-on-the-press-2003-chile.php>, recuperado: 13 de octubre de 2014
  17. Committee to Protect Journalist Attacks on the Press 2004: Chile( 2004) (en línea), disponible en : <https://cpj.org/2005/03/attacks-on-the-press-2004-chile.php> , recuperado: 13 de octubre de 2014
  18. Consejo para la Transparencia (2012), “Consejo para la Transparencia entrega decisión en caso sobre correos electrónicos de ministro Larroulet”, (en línea), disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-entrega-decision-en-caso-sobre-correos-electronicos-de-ministro-larroulet/consejo/2012-12-21/202529.html>, recuperado: 5 de julio de 2015.
  19. Consejo para la Transparencia (2013) “Cancillería deberá entregar información de abogados que representaron a Chile en La Haya”, (en línea), disponible en: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20131114/asocfile/20131114125439/de\\_cisi\\_n\\_c1553\\_11.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20131114/asocfile/20131114125439/de_cisi_n_c1553_11.pdf), recuperado el 10 de septiembre de 2015.
  20. Consejo para la Transparencia (2013) V Estudio Nacional de Transparencia (en línea) disponible en: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140116/asocfile/20140116115807/ent\\_2013\\_final\\_conferencia\\_16\\_01\\_2014.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140116/asocfile/20140116115807/ent_2013_final_conferencia_16_01_2014.pdf), recuperado: septiembre de 2015.
  21. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
  22. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, (en línea), disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) , recuperado: septiembre de 2015.
  23. Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004), “Declaración de Nuevo León”, (en línea) disponible en: [http://www.oas.org/documents/specialsummitmexico/DeclaracionLeon\\_spa.pdf](http://www.oas.org/documents/specialsummitmexico/DeclaracionLeon_spa.pdf), recuperado: septiembte de 2015.
  24. de Sociología (en línea) núm.21, disponible en : <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/21/2112-OrellanaVargas.pdf>, recuperado: octubre de 2014.
  25. Donadio, A. (2012) *La llave de la transparencia*, Medellín, Sílabas Editores.
  26. *El Universal* (2014), “Sexenio tras Sexenio crece la opacidad” (en línea), disponible en: [http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados14/EU\\_IFAI/negativas\\_epn.html](http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados14/EU_IFAI/negativas_epn.html), recuperado: en agosto de 2015.
  27. Estados Unidos Mexicanos (2004), Constitución Política, DF.
  28. Fundación para la libertad de prensa Flip (2011) Índice de libertad de expresión y acceso a la información pública en Colombia, (en línea), disponible en [http://www.sivios.com/flip/indice\\_final/index.html](http://www.sivios.com/flip/indice_final/index.html) , recuperado: agosto de 2015.

29. Fundar, Centro de Análisis e investigación (2015) *Índice de Derecho de Acceso a la Información Pública Idaim*, (en línea) disponible en: <http://idaim.org.mx> recuperado: agosto de 2015.
30. Gaines William. (1996) *Periodismo Investigativo para prensa y televisión*. Tercer Mundo Editores: Colombia.
31. Gómez Maseri, Sergio. ( 2014, 6 de octubre), “Crimen Organizado el principal desafío para la libertad de expresión”, en *El tiempo.com* (en línea), disponible en : <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/catalina-botero-relatora-para-la-libertad-de-expresion-de-la-cidh/14643757> , recuperado: 9 de octubre de 2014.
32. Halftime for the Brazilian press: Will justice prevail over censorship and violence?, CPJ A special report by the Committee To Protect Journalist, Published May 6, 2014
33. Irabien Paniagua, Lucía. (2013), *Los narradores del narco prácticas periodísticas de quienes construyen las narrativas sobre narcotráfico y violencia en México (2006-2012)* (tesis de maestría), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Comunicación.
34. Inai (2015) Informe Estadístico desde el año 2003 al 29 de octubre de 2015 (en línea), disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estadisticas/Estad%C3%ADsticas%20semanales%2029%20de%20octubre%20de%202015.pdf> , recuperado: octubre de 2015
35. Ifai (2013) Diez años de transparencia en México. Delegación Coyoacán, México, D.F.
36. IDAIM (2015) Resultados 2015 Índice del derecho de acceso a la información en México, (en línea) disponible en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf> , recuperado en octubre de 2015.
37. Knight Center for Journalism (2013) Transparency and Accountability: Journalism and acces to public information in Latin America and the Caribbean, (en línea), disponible en : <https://knightcenter.utexas.edu/books/AustinForum2013Booklet.pdf> , recuperado: septiembre de 2015.
38. Martínez Pandiani, Gustavo. (2004) *Periodismo de investigación: fuentes, técnicas e informes*. Ediciones Ugerman: Buenos Aires.
39. México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2002,11 de junio), “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental”, en Diario Oficial, 11 de junio de 2002, Ciudad de México, D.F.
40. México, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2015, 4 de mayo), “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en *Diario Oficial*, 4 de mayo de 2015, Ciudad de México, D.F.
41. Naranjo, María Isabel. (2014), *Cuando perdimos la inocencia : testimonios de periodismo investigativo* (trabajo de grado), Medellín, Universidad de Antioquia, Carrera de Comunicación Social.
42. Open Society Institute (2006), “Transparencia y Silencio”, (en línea), disponible en: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf), recuperado: junio 15 de 2015.
43. Orellana Vargas, Patricio. (2007), “Chile un caso de corrupción oculta” en Revista
44. Organización de los Estados Americanos (2010), “Ley Modelo Interamericana para el Acceso a la Información Pública”, (en línea), disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf) recuperado: septiembre de 2015.
45. Procuraduría General de la Nación “INTEGRA - Herramienta de Fortalecimiento para la Acción Preventiva” (documento de trabajo), (en línea), disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2integra.pdf>, recuperado en agosto de 2015.

46. Procuraduría General de la Nación (2013-2014) “Índice de Gobierno Abierto IGA”, (documento de trabajo) (en línea), disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2iga.pdf> recuperado: en agosto de 2015
47. Procuraduría General de la Nación (2014) “Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Acceso a la Información Pública” (documento de trabajo), (en línea), disponible en : <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf> recuperado: en julio 30 de 2015.
48. Procuraduría General de la Nación (2014) “Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Acceso a la Información Pública”, (en línea), disponible en : <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf> recuperado: en julio 30 de 2015.
49. Proyecto Antonio Nariño (2012) I Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea) disponible en [http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20resultados%20encuesta%20PAN\\_Final.pdf](http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20resultados%20encuesta%20PAN_Final.pdf) , recuperado: julio de 2015
50. Proyecto Antonio Nariño (2013) II Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea), disponible en: [http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20Encuesta%20PAN\\_03.05.13.pdf](http://www.pan.org.co/sites/default/files/pdf/Presentación%20Encuesta%20PAN_03.05.13.pdf) , recuperado: julio de 2015.
51. Proyecto Antonio Nariño (2014) Encuesta III Encuesta Libertad de Expresión y acceso a la Información en Colombia, (en línea), disponible: <http://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2015/10/099-15-Presentación-final-libertad-de-expresión.pdf?8ab3a8> , recuperado: octubre 20 de 2015.
52. Reyes, Gerardo. (1996) *Periodismo de Investigación*. Trillas: México.
53. Saúl Rodríguez, Lilia (2013, marzo) “Partidos políticos se resisten a la Ley de Transparencia” en *Animal Político* (en línea), disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/03/partidos-politicos-se-resisten-a-ley-de-transparencia/>, recuperado: agosto de 2015.
54. Saúl Rodríguez, Lilia (2015, febrero) “Quedan impunes áreas que ocultan información” en *El Universal* (en línea), disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/sale-barato-no-dar-informacion-48598.html> , recuperado: en agosto de 2015
55. Torres Rodríguez, Juan D. (2011), *Periodismo investigativo durante el segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez: una guerra por la verdad* (trabajo de grado), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Carrera de Comunicación Social.
56. Universidad Externado de Colombia. (2010) *La vigilancia del poder : autores y editores del periodismo de investigación en América Latina* en Colección del Primer Encuentro Internacional de Periodismo. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
57. Universidad Externado de Colombia. (2012) *El periodismo después de Wikileaks* en Colección del Tercer Encuentro Internacional de Periodismo. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

## Entrevistas

1. Basso, C. (2015, 20 de marzo) , entrevista por Abella D, Bogotá.
2. Buitrago, E (2015, 24 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
3. Cardona J. (2015, 17 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
4. Cuamea, F. (2015, 3 de mayo), entrevista virtual con Abella D, Sinaloa-Bogotá.

5. Donadio, A. (2015, 7 de julio), entrevista telefónica con Abella D, Bucaramanga-Bogotá.
6. Duran, D. (2015, 17 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
7. Figueroa, J.P.(2015, 20 de agosto), entrevista virtual con Abella D, Santiago de Chile-Bogotá.
8. Huertas, C (2015, 9 de octubre), entrevista por Abella D, Bogotá.
9. Marín, A. ( 2015, 17 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
10. Mora, D. (2015, 22 de julio) entrevista virtual con Abella D, Ciudad de México – Bogotá.
11. Morelo, G (2014, septiembre 22), entrevista por Abella D, Bogotá.
12. Newman, V. (2015, 2 de octubre), entrevista por Abella D, Bogotá.
13. Noriega, G. (2015, 20 de agosto), entrevista virtual con Abella D, Ciudad de México – Bogotá.
14. Obando, L. (2015, 19 de junio), entrevista por Abella D, Bogotá.
15. Pefaur Dendal, D. (2015, 19 de agosto), entrevista telefónica con Abella D, Santiago de Chile-Bogotá.
16. Posada, F. (2015, 20 de marzo), entrevista por Abella D, Bogotá.
17. Prada, A (2015, 19 de junio), entrevista por Abella D, Bogotá.
18. Quevedo, N. (2015, 17 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
19. Ramírez, F. (2015, 20 de marzo), entrevista por Abella D, Bogotá.
20. Restrepo H, M. (2015, 30 de septiembre) entrevista por Abella D, Bogotá
21. Reyes, G. (2015, 23 septiembre), entrevista virtual con Abella, D, Los Ángeles-Bogotá.
22. Saúl Rodríguez, L. (2015, 31 de julio), entrevista virtual con Abella, D, Ciudad de México-Bogotá.
23. Soto, M. ( 2015, 15 de septiembre), entrevista por Abella D, Bogotá.
24. Torres, R. (2014, 7 de octubre), entrevista virtual con Abella D, Mexicali – Bogotá.
25. Urquieta, C.(2015, 9 de octubre), entrevista virtual con Abella D, Santiago de Chile-Bogotá.
26. Vaca, P ( 2015 , 22 de julio), entrevista por Abella D, Bogotá.
27. Vargas, E (2015, 23 de abril), entrevista por Abella D, Bogotá.
28. Villarubia, G. (2015, 4 de septiembre), entrevista virtual con Abella D, Santiago de Chile– Bogotá.