

**Observaciones al Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información  
Nicaragua  
7 de Junio de 2004**

Basándose en un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información redactado a inicios de 2002, así como en un anteproyecto revisado que presentaron organizaciones de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación en septiembre de 2003, se preparó una tercera versión, la que fue introducida a la Asamblea Nacional en noviembre de 2003. Este último anteproyecto incorp

cultura de apertura, y el pago de costos judiciales y remuneraciones a los abogados en casos de demandantes exitosos. Obviamente se han logrado tomar grandes pasos hacia adelante al establecer disposiciones que permiten una eficaz ejecución y cumplimiento del derecho a la información.

Más abajo se encuentran algunas observaciones adicionales relacionadas con los aspectos positivos del anteproyecto, así como con algunas áreas dignas de mayor consideración. No es la intención del presente documento ofrecer un análisis comprensivo del anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información que ha sido introducido a la Asamblea Nacional, sino más bien proveer de algunos comentarios que posiblemente sirvan para brindar insumos al debate venidero en la sociedad civil y la misma Asamblea.

## **1. Estructura / Organización**

La manera en que se encuentra organizada la ley es importante para su uso y facilidad de ejecución. Como mencionamos en nuestras observaciones al anterior anteproyecto, al asegurar una organización clara y una terminología uniforme, la ley evitará repeticiones que tienden más bien a confundir, así como oraciones contradictorias. Sugerimos una modesta reestructuración que demarque claramente siete áreas:

- a. principios / objetivos
- b. alcance de la ley
- c. publicación automática
- d. proceso / procedimientos
- e. excepciones
- f. procedimientos de apelación
- g. promoción de una cultura de apertura

Si se decide incluir el tema de *habeas data* en una ley de acceso a la información, deberá ser considerada en una sección por separado al final de la legislación. Muchas leyes recientes, y también en legislaciones más antiguas, como la de EE UU, no mezclan los derechos de *habeas data* con el acceso a la información pública. Si Nicaragua decide presentar estos derechos distintos en la misma ley, será importante que las disposiciones (incluyendo procedimientos para la organización de los archivos, la recuperación de documentos y las apelaciones) no estén en conflicto con otras partes de la ley. Las presentes observaciones enfocarán solamente en las disposiciones relacionadas con el acceso a la información, y no ofrece consideraciones específicas a las disposiciones acerca de *habeas data*.

## **2. Principios**

El principio global de cualquier Ley de Acceso a la Información debe ser de apertura basada en la premisa de que la información le pertenece a los y las ciudadanos/as, en vez de al gobierno. El Estado simplemente guarda y gestiona la información en su nombre. Como tal, el punto de partida deberá ser que:

- a. existe un derecho a la información; y
- b. toda información pública es accesible, ex

a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de todo individuo”, y que

“Toda persona tiene el derecho de buscar, recibir e impartir información y opiniones libremente bajo los términos establecidos en el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Todas las personas deben tener iguales oportunidades para

controlador haya cambiado hace poca diferencia a sus inquietudes medulares: acceso, calidad y asequibilidad. Parece ser poco aconsejable e injusto obligar al sector público a proveer de acceso a la información, sin tomar en cuenta que muchas de las cosas más importantes en las vidas de la gente hoy día es ahora responsabilidad de corporaciones privadas.

En África de Sur la ley de acceso a la información reconoce esta nueva era al proveer de un derecho comprensivo a toda información en poder de privados, para aquellos casos en que el acceso a dicha información es “necesaria para proteger o ejercer un derecho”. Con la información en manos del sector privado es apropiado incluir una anotación preventiva para asegurar que no ocurra una intrusión no justificada a la privacidad. Al igual que con la información en el sector público, el derecho a la información privada también se puede limitar con excenciones apropiadas, como por ejemplo la confidencialidad comercial. En aquellos casos en que una empresa privada está claramente proveyendo de un servicio público, como después de un proceso de privatización, la información que tiene debe ser definida en la ley como “información pública”. Para otras corporaciones privadas, el grado hasta el que deben ser incluidos en esta ley puede ser un asunto de debate público.

#### **4. Publicación automática**

El enfoque de tipo “derecho a saber”, según el cual los gobiernos automáticamente publican tanta información como sea posible es importante para aumentar la transparencia y reducir los costos tanto para el Estado como para el/la solicitante, y por lo tanto hace que la ley sea más oportuna. El anteproyecto nicaragüense incluye a dos procedimientos diferentes para permitir que las personas tengan acceso a la información sin una solicitud específica. La primera, que se encuentra en el Artículo 42, es una base de datos de información (excepto documentos exentos) creada, administrada o encontrada en cada institución pública. Esta base de datos estará accesible al público. Además, para facilitar el acceso, las instituciones tienen orientaciones para establecer un medio de comunicación electrónica.

El capítulo 11 enumera documentos adicionales que deben ser liberados y publicados automáticamente. La lista incluye información acerca de la estructura de la organización; los servicios que provee; la legislación y los reglamentos que aplican; el salario de ciertos funcionarios públicos; licitaciones y contrataciones; el uso de recursos públicos, etc.

Al desarrollar un sistema de divulgación pública automático se deben considerar los asuntos relacionados con la ejecución. El Artículo 46 declara que la información debe mantenerse actualizada y el Artículo 47 provee de algunas orientaciones mínimas al hacer un llamado para que cada ente público sistematice la información de tal manera que se facilite el acceso, y sugiere su publicación por Internet. Sin embargo, no menciona un cronograma para la implementación del sistema de publicación automática, los diferentes métodos para divulgar la información, o los procesos específicos como la protección de derechos de autor. Esto se podría considerar ya sea en la misma ley, o en su reglamento, para así fortalecer las pautas referentes a la publicación automática.

## **5. Procesos / Procedimientos**

A menudo los procesos para solicitar y proveer de información son más determinantes en lo que se refiere al valor y la efectividad de la ley que cualesquiera otras disposiciones. Por lo tanto, se deben establecer pautas claras y prácticas para así asegurar que el derecho a la información sea accesible para todas las personas. Las leyes de acceso a la información pueden diferenciarse en algunos aspectos específicos, pero la mayoría de las leyes modernas incluyen los siguientes procedimientos:

**a.**

Es positivo que el anteproyecto satisface uno de los componentes clave en las leyes modernas al no exigir que el/la solicitante declare una razón por la que está pidiendo la información.

#### **b. Respuesta a solicitudes de información**

Las leyes de acceso a la información deben establecer claramente el proceso que deben seguir los funcionarios públicos al responder a las solicitudes de información. Además de la manera en que el funcionario público debe proveer de la información, esta sección debe incluir plazos precisos para responder a las solicitudes, con un potencial para una extensión, y las circunstancias en las que una solicitud puede ser transferida a otra entidad cubierta por la ley.

Muchos países, en un esfuerzo por aplacar a los detractores, establecen plazos para responder a las solicitudes que en la práctica resultan ser demasiado cortos e imposibles de satisfacer de manera consistente. Esto suele socavar la factibilidad de la ley y más bien causa la impresión de que los que tienen la información no quieren entregarla. Es mejor que los plazos sean realistas desde un inicio, sin que por eso sean demasiado largos, y debe haber una oportunidad para una única y razonable prórroga de los mismos. Muchas leyes estipulan 20 días hábiles o treinta días civiles, con el potencial de una prórroga por un otro plazo similar. En su Artículo 28, el anteproyecto establece que la decisión acerca del acceso a la información se deberá tomar en un plazo no superior a los 15 días hábiles, con una prórroga posible bajo circunstancias muy específicas (Artículo 29). Dependiendo del contexto nicaragüense específico y la maduración de los procesos de archivar y

ley propuesta permite de forma gratuita la inspección de documentos durante horas hábiles.

### **c. Denegaciones**

Todas las leyes de acceso a la información incluyen un proceso para denegar solicitudes. Las mejores entre ellas dictan que las solicitudes de información serán denegadas solamente con base en una excepción específica, y que la denegación se proveerá por escrito. El Artículo 39 claramente provee que estas denegaciones se deberán hacer por escrito y que la notificación debe citar el fundamento legal por la denegación.

### **d. Responsabilidad y sanciones**

La identificación de un ente u oficial responsable es uno de los primeros pasos hacia una ejecución apropiada de una ley de acceso a la información. Por lo tanto nos complace la inclusión de los Artículos 4 a 8, que declara que cada ente público deberá establecer una Oficina de Acceso a la Información a un alto nivel, cuya misión es la de facilitar el acceso a la información a todos los/las solicitantes. Cada oficina se registrará en base a procedimientos, tendrá un índice detallado o un registro de la información en su poder, y proveerá de un área para solicitar y revisar información.

Aunque el anteproyecto no lo dice explícitamente, parece ser que contempla un individuo (sería más claro si se titulara algo como “Oficial de Información”) responsable de trabajar en una Oficina de Información. El Artículo 7, de conformidad con las mejores leyes internacionales a respecto, asigna a esta persona una responsabilidad por asistir a los solicitantes. Este Artículo podría complementarse con una descripción más detallada de las potestades y los deberes del Oficial de Información, como por ejemplo responsabilidad del funcionamiento y la implementación del sistema de publicación automática, así como de cerciorarse de que se satisfagan las solicitudes de información.

Garantizar la publicación y divulgación de una “hoja de ruta” podría ser otra responsabilidad del Oficial de Información (a menudo descrito en las leyes de acceso a la información más modernas como “guías” o “manuales”). Una guía que describe el tipo de información en poder de cada agencia, y cómo se puede acceder a ella, sirve para ayudar a los ciudadanos y ciudadanas a dirigir correctamente sus solicitudes de información, y forma parte integral de cualquier sistema de archivo de documentos. Asimismo, le ayuda al gobierno a organizar sus registros y sistemas, y sirve para limitar la cantidad de solicitudes introducidas en entidades equivocadas y la subsecuente pérdida de tiempo. Sin embargo, a como hicimos referencia en nuestras observaciones de septiembre de 2003, es importante que esta guía no se convierta en un mecanismo para más bien restringir la información o que se utilice como razón para denegar solicitudes. El Artículo 6 establece que la guía enumerará solamente información disponible que no forme parte de una excepción. Los funcionarios públicos podrían deducir que toda información no enumerada está exceptuada por suposición, lo cual crearía una excepción aglutinadora inaceptable.



Además de las responsabilidades, la inclusión de una disposición acerca de sanciones para aquellos que impidan el acceso a la información está en línea con las mejores prácticas internacionales. En el anteproyecto nicaragüense hay tres áreas en las que se hace alusión a las sanciones: el Artículo 13 establece que solamente funcionarios públicos pueden asumir la responsabilidad de liberar materiales exentos; el Artículo 41 declara que el no obedecer a una orden judicial será considerado un acto de desacato; y los Artículos 52 a 54 proveen de sanciones por esconder o destruir información. A como se hace mención en nuestras observaciones anteriores, la ley puede ser expandida para incluir sanciones por incumplir con importantes obligaciones de procedimiento, tales como los plazos y el asistir a los solicitantes. Sin sanciones claras, los funcionarios podrían simplemente obviar las responsabilidades descritas más arriba.

#### **e. Costos**

Por lo general, las leyes modernas no cobran por la solicitud de información, aunque sí imponen cobros mínimos para compensar los costos de reproducción. En este aspecto la ley nicaragüense **no** está acorde con las nor -1.15 Tdte aswo la



documento. El Artículo 10 inciso (b) del pres

Los modelos existentes varían desde aquellos en que los casos van a parar directamente a los juzgados hasta el establecimiento de un Tribunal de Apelaciones o de una Comisión/Comisionado de Información con la potestad de recomendar o emitir órdenes.

El anteproyecto nicaragüense parece incluir una cantidad de diferentes mecanismos de apelación. Los Artículos 15 y 16 proveen la posibilidad de apelar en cuanto a la clasificación de ciertos documentos como exentos. Según el Artículo 15 el/la solicitante puede pedir una revisión interna. Si la decisión es negativa o no se le informa dentro del plazo designado, se puede apelar con el Procurador de los Derechos Humanos.

En casos de denegación o silencio administrativo, y habiendo agotado los recursos administrativos, el Artículo 38 establece el uso ya sea de los mecanismos de apelación contenidos en la misma Ley de Acceso a la Información o un recurso de amparo.

El Artículo 40 establece que en aquellos casos en los que se deniega o se considera denegada la solicitud, el/la solicitante puede introducir una apelación en el juzgado civil local. Es importante que este Artículo también permite que el/la solicitante sea compensado por sus gastos judiciales y otros daños incurridos, lo cual hace que el sistema sea algo más accesible y asequible para los nicaragüenses.

Este sistema de cumplimiento (revisión interna seguida de revisión judicial) debe ser considerado a la luz de las observaciones plasmadas más arriba. Como un todo las disposiciones deben garantizar que no hay conflictos internos, duplicación o confusión. La presente Ley, o su reglamento, debe incluir una mayor orientación en cuanto a qué mecanismo se aplica en cuál situación, así como cuáles son exactamente los procedimientos de apelación.

## **8. Promoción de una cultura de apertura**

Es impresionante como los que redactaron este anteproyecto reconocieron los retos en cuanto a cambiar la actitud mental de los funcionarios públicos y de los/las ciudadanos/as desde una cultura de secreto a una de apertura. Como un importante paso para lograr este cambio cultural, el anteproyecto incluye todo un capítulo acerca de la promoción de una cultura de acceso a la información. Los Artículos 49 a 51 incluyen un mandato para la capacitación de los funcionarios, la inclusión del tema en los currículos de las escuelas y las universidades, así como de cursos técnicos a nivel universitario para promover el derecho a la información.

