

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y PROCESAL**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL**

**TESIS DOCTORAL**

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Aspectos histórico y normativo en Brasil y España desde un enfoque de derechos humanos**

**RODRIGO WANDERLEY LIMA**

**Dirigida por:**

**PROF. DR. D. MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ IGLESIAS**

**PROFA. DRA. D.<sup>a</sup> MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO**

**SALAMANCA, 2020**



**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**TESIS DOCTORAL**

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Aspectos histórico y normativo en Brasil y España desde un enfoque de derechos humanos**

**RODRIGO WANDERLEY LIMA**

**Dirigida por:**

**PROF. DR. D. MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ IGLESIAS**

**PROFA. DRA. D.<sup>a</sup> MARÍA ESTHER MARTÍNEZ QUINTEIRO**

Firma del Tribunal

Presidente:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Salamanca, de                      de 2020



Ao meu Pai.  
Aos meus pais.  
Aos meus avós e irmãos.  
À minha companheira.



*Tecer* uma tese de doutorado é um processo coletivo. Sou imensamente grato por todo o apoio recebido. Imensamente.

Ao meu Pai, por tudo.

A mis directores, por cada reunión, por cada fuente recomendada, por cada comentario al texto. Y, en especial, por entenderme y apoyarme en los momentos de dificultad. Fueron muchos años de trabajo y he podido contar con ellos – en lo académico y en lo humano – a lo largo de todo el camino que compartimos. Eso no se olvida.

A todos los profesores que tuve en el doctorado. A todos os professores que tive ao longo da vida. A todas as Pessoas que contribuíram com minha formação.

Ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, pela licença para capacitação de três meses (cabe notar que a tese, escrita em capacidade pessoal, não constitui documento oficial do Itamaraty nem vincula qualquer instância do governo brasileiro).

Aos proprietários dos direitos autorais e de imagen de João Cabral de Melo Neto e à equipe da agência literária Riff, pela autorização para reproduzir o poema que serve de farol à tese.

Aos meus pais, avós e irmãos, por tudo o que me ensinaram, por tudo o que fizeram por mim.

A la familia que, al abrirme las puertas de su casa en Madrid, en 1998, me abrió las puertas de España. A todas las Personas que me ofrecieron abrigo en el extranjero.

Muitas Pessoas contribuíram, de alguma forma, para que este trabalho fosse concluído. Muitas. Familiares, amigos, colegas de doutorado, chefes, colegas de trabalho... Agradeço todo o apoio, recebido de diversas formas – inclusive por meio da revisão linguística do texto.

A cada una de las Personas que me ayudó en algún momento de mi vida.

À minha companheira, por caminhar comigo. A Cacau, por ser um anjo em nossas vidas.





## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### LA AURORA DE UN DERECHO

1.1 Presentación del problema: objeto de estudio y estructura del trabajo	1
1.2. Marco teórico-metodológico	13
1.2.1 Objetivos e hipótesis de trabajo y grado de innovación	13
1.2.2 Metodología de investigación	15
1.2.3 Conceptos iniciales	25
1.2.4. Estructura del trabajo	36
1.2.5. Observaciones	37

### CAPÍTULO 1

#### CONTEXTUALIZANDO: NOTAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Panorama y propósito	40
1.2. Pasado, presente y futuro de los derechos humanos: un edificio en constante construcción	41
1.3. Interpretación evolutiva, teleológica y sistemática de textos internacionales de derechos humanos	54
1.4. El tiempo de las obligaciones estatales	58

### CAPÍTULO 2

#### HISTORIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TEXTO Y CONTEXTO

2.1. Panorama y propósito	69
2.2. Significado y alcance del derecho de acceso a la información pública	70
2.3. Historia del derecho de acceso a la información pública y del movimiento transnacional por su consolidación	80
2.3.1. Siglo XVII. La génesis de la libertad de expresión	81
2.3.2. Siglo XVIII. Las bases del derecho de acceso a la información pública	85
2.3.3. Siglo XIX e inicio del XX. Período de acomodación	92
2.3.4. 1939-1945. Tiempo de guerra: preparación del porvenir	94
2.3.5. 1945-presente. Formación y consolidación del derecho de acceso a la información pública	97
2.3.5.1. 1945-48. Los años intensos	100
2.3.5.2. Décadas de 1950 a 1980. Las bases jurídicas contemporáneas del derecho de acceso a la información pública	105
2.3.5.3. Fin del siglo XX. Una aurora incipiente	121
2.3.5.4. Inicio del siglo XXI. Una aurora en expansión	137
2.4. La incidencia del dominio ambiental en el proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública	181
2.4.1. Apuntes sobre la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente	181
2.4.2. Evolución de la postura hacia la información ambiental	185
2.4.3. El caso Guerra y otros v. Italia	203
2.4.4. El caso Claude Reyes v. Chile	207

### CAPÍTULO 3

#### EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY BRASILEÑA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

3.1. Panorama y propósito	219
3.2. Evolución legislativa	220
a) General	220
b) Ambiental	234
3.3. Actores y factores internos	236
3.4. El derecho de acceso a la información pública en la sentencia del caso Gomes Lund, de la Corte Interamericana	241
3.5. Las discusiones del anteproyecto en el <i>Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção</i>	253
3.6. La tramitación parlamentaria en la <i>Câmara dos Deputados</i>	261
3.7. La tramitación parlamentaria en el <i>Senado Federal</i>	290
3.8. Solicitudes de acceso a información pública	308
3.8.1. Solicitud a la <i>Advocacia-Geral da União (AGU)</i>	309
3.8.2. Solicitud a la <i>Controladoria-Geral da União</i>	311
3.8.3. Solicitud al <i>Ministério da Defesa</i>	315
3.8.4. Solicitud al <i>Ministério da Justiça</i>	319
3.8.5. Solicitud al <i>Ministério das Relações Exteriores</i>	322
3.8.6. Solicitud a la <i>Casa Civil</i>	324
3.8.7. Solicitud al <i>Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República</i>	325
3.8.8. Solicitud a la <i>Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República</i>	325
3.8.9. Solicitud a la <i>Secretaria de Direitos Humanos</i>	326
3.9. Observaciones	327

### CAPÍTULO 4

#### LA LEY ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

4.1. Panorama y propósito	329
4.2. Evolución del contexto normativo	330
a) General	330
b) Ambiental	347
4.3. La tramitación del anteproyecto de ley	356
4.4. La tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados	377
4.5. La tramitación del proyecto de ley en el Senado	421
4.6. Temas destacados del proceso legislativo de la Ley 19/2013 desde un enfoque de derechos humanos	427
4.6.1 El carácter jurídico del derecho de acceso a la información pública desde un enfoque de derechos humanos	427
4.6.2. El doble silencio administrativo de la Ley 19/2013 desde un enfoque de derechos humanos	437
4.7. El derecho de acceso a la información pública tras la reforma administrativa de 2015	448

## CAPÍTULO 5

### LA PUBLICIDAD ACTIVA COMO INSTRUMENTO DE REALIZACIÓN DE DERECHOS – NECESIDAD Y URGENCIA DE EXPLICITAR Y PRECISAR OBLIGACIONES POSITIVAS EN LA MATERIA

5.1. Panorama y propósito	452
5.2. La publicidad activa como instrumento de realización de derechos en textos internacionales	454
5.3. La publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos en la LAIP brasileña	466
5.4. Solicitudes de acceso a la información pública – Brasil	469
5.4.1. Solicitud a la <i>Secretaria de Políticas para as Mulheres – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015</i>	469
5.4.2. Solicitud a la <i>Secretaria de Direitos Humanos – Programa Nacional de Direitos Humanos 3</i>	471
5.4.3. Solicitud a la <i>Secretaria de Direitos Humanos</i> – luz sobre los años sombríos	473
5.4.4. Solicitud a la <i>Secretaria de Direitos Humanos</i> – derecho humano al agua potable y el saneamiento	478
5.4.5. Solicitud a la <i>Secretaria de Direitos Humanos</i> – Relatório 2015 y ObservaDH	480
5.4.6. Solicitud al <i>Ministério das Cidades</i> – derecho humano al agua potable y el saneamiento	488
5.5. La publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos en la LAIP española	495
5.6. Solicitudes de acceso a la información pública – España	503
5.6.1. Solicitud al Ministerio de la Presidencia – pasos dados y programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos	503
5.6.2. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados en materia de violencia contra la mujer	505
5.6.3. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados para implementar la Ley 52/2007, de memoria histórica	510
5.6.4. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados en materia de agua y saneamiento	514
5.6.5. Solicitud al Ministerio de la Presidencia – seguimiento de los pasos dados y programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos	517
5.6.6. Solicitud al Ministerio de Justicia – seguimiento de los pasos programados para implementar la Ley 52/2007, de memoria histórica	521
5.7. Conclusiones y sugerencias tras los diálogos con Brasil y España por medio de la presentación de solicitudes de acceso a la información pública	526
5.8. Proyecto de mecanismo derivado de las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria para la realización de derechos humanos: Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos	535
CONCLUSIONES. SEGUIR <i>TECENDO A MANHÃ</i>	580
FUENTES	618

## LISTA DE ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

ADI	<i>Ação Direta de Inconstitucionalidade</i>
ADPF	<i>Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental</i>
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AGOEA	Asamblea General de la OEA
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
CADHP	Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos
Cap.	Capítulo
CCPR	Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CCT	<i>Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (Senado)</i>
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CDHNU	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CDH	<i>Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (Senado)</i>
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CF	<i>Constituição da República Federativa de Brasil de 1988</i>
CGU	<i>Controladoria-Geral da União</i>
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMRI	<i>Comissão Mista de Reavaliação de Informações</i>
CtIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte de San José)
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DAIP	Derecho de acceso a la información pública
DOU	<i>Diário Oficial da União</i>
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EMI	<i>Exposição de Motivos Interministerial</i>
esp.	Especialmente, en especial
<i>Ibidem (ib.)</i>	Misma obra, distinta página de la nota inmediata anterior
<i>Idem (id.)</i>	Misma obra y misma página de la nota inmediata anterior
LAIP	Ley(es) de acceso a la información pública
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo
MSCDH	Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OG	Observación general
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
<i>Op. Cit.</i>	Obra citada
OSCE	Organización para la seguridad y la Cooperación en Europa
pár., párs.	párrafo, párrafos
PL	<i>Projeto de Lei</i>
PLC	<i>Projeto de Lei da Câmara</i>
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

p., pp.	página, páginas
p. ej.	por ejemplo
PR	<i>Presidência da República</i>
Res.	resolución
SIC	<i>Serviço de Informação ao Cidadão</i>
SIDH	sistemas internacionales de derechos humanos
ss.	siguientes
STF	<i>Supremo Tribunal Federal</i>
vd.	véase
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo)
UA	Unión Africana
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones



# INTRODUCCIÓN

## LA AURORA DE UN DERECHO

*Um galo sozinho não tece uma manhã:  
ele precisará sempre de outros galos.*  
João Cabral de Melo Neto

### 1.1 Presentación del problema: objeto de estudio y estructura del trabajo

João Cabral de Melo Neto (1920–1999) es poeta. Escribió importantes obras, como *Morte e vida severina*<sup>1</sup> y fue miembro de la *Academia Brasileira de Letras*. Galardonado en diversas ocasiones, recibió, en 1994, el Premio Reina Sofía<sup>2</sup> del país en que sirvió como diplomático en cuatro ocasiones. En efecto, su vida estuvo bastante conectada con España, donde vivió por más de diez años, entre Madrid, Barcelona y Sevilla – su tiempo en España le proporcionó madurez poética<sup>3</sup>.

De estilo sobrio, João Cabral trabajaba sus poemas de forma minuciosa. Se consideraba un “arquitecto de la literatura”<sup>4</sup>. No suelen sobrar palabras en sus textos, fruto mucho más de la razón que de la inspiración<sup>5</sup>. En João Cabral, poesía es decisión consciente – como lo son los derechos humanos y como debería ser su realización. Uno de sus poemas más conocidos, reproducido a continuación, puede servir de faro para esta investigación, así como para el proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública.

---

<sup>1</sup> En *Morte e vida severina*, el poeta trae el camino de un *sertanejo* (el *sertão* es una zona muy seca del interior de la región Noreste de Brasil) al litoral, en búsqueda de una vida digna. El propio poeta es del Noreste (nació en Recife). Para una introducción a João Cabral, vd. su página en la web de la *Academia Brasileira de Letras*. Disponible en <http://www.academia.org.br/academicos/joao-cabral-de-melo-neto>. Acceso el 11 de diciembre de 2019.

<sup>2</sup> Según la web del Premio Reina Sofía de Poesía Iberoamericana: “[s]u obra es un ejemplo difícilmente superable de rigor y lucidez intelectual”, con “una temática cuyos polos son la denuncia de una realidad social injusta y el ascetismo intelectual y técnico del propio poeta.” Disponible en <http://premioreinasofia.usal.es/joao-cabral-de-melo-neto-1994/>. Acceso el 11 de diciembre de 2019.

<sup>3</sup> SOUZA DE CARVALHO, R., *Comigo e contigo a Espanha: um estudo sobre João Cabral de Melo Neto e Murilo Mendes*, Tesis doctoral, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponible en <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8149/tde-24082007-143606/pt-br.php>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 10.

<sup>4</sup> El brasileño Cabral de Melo Neto gana el premio Reina Sofía de poesía iberoamericana. 4 de junio de 1994. El País. Disponible en [https://elpais.com/diario/1994/06/04/cultura/770680802\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/06/04/cultura/770680802_850215.html). Acceso el 12 de diciembre de 2019. Para José Saramago, miembro del jurado, la obra de João Cabral y la de su compatriota Fernando Pessoa “comparten una profunda preocupación por la esencia de la poesía”.

<sup>5</sup> FERRAZ, E., “Belo, Bula”, en CABRAL DE MELO NETO, J., *A educação pela pedra e outros poemas*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2008. pp. 9-17, p. 16. Prologa Ferraz: “o leitor não encontrará o acúmulo mais ou menos casual que comumente se espera da lírica movida pelo pulso inconstante do sentimento e da inspiração. Longe disso, este livro – belo e emocionante – dá-nos uma poesia cuja sofisticação nasce da matemática, da geometria, da sujeição da sensibilidade ao projeto”.

## Tecendo a manhã

*Um galo sozinho não tece uma manhã:  
ele precisará sempre de outros galos.  
De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo  
que apanhe o grito que um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.*

2

*E se encorpando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,  
se entretendendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação.  
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si: luz balão.<sup>6 7</sup>*

---

<sup>6</sup> CABRAL DE MELO NETO, J., *A educação pela pedra e outros poemas*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2008. p. 219. También en *Morte e vida severina*, el poeta, a continuación de versos como “E não há melhor resposta/que o espetáculo da vida”, retrata imagen con *fio* y *explosão*, ahora relacionados con la vida.

<sup>7</sup> Importa aclarar que derecho y poesía no son universos distantes – tienen en común la palabra, la comunicación, la interpretación. En ese sentido, vd. PÉREZ VÁZQUEZ, C. *Derecho y poesía: una relación interpretativa*, UNAM, México, 2012. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3080-derecho-y-poesia-una-relacion-interpretativa>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. Para el autor, “[l]a poesía y el derecho no están tan alejados como podría parecer. Las vincula su naturaleza común al ser actividades interpretativas. Los lectores de poesía —cualquiera que sea su competencia y entrenamiento— así como los profesionales del derecho —sea cual sea su competencia y rango dentro de la profesión jurídica— son intérpretes.” p. 281. De hecho, hay poesía – “un lirismo sutil y huidizo” – en el derecho administrativo, que “mueve montañas”. Por cierto, “[p]ráctico y poético no se rechazan, sino que tienen mucho en común, empezando por su raíz etimológica”. VASQUER CABALLERÍA, M., *El discreto encanto del derecho administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016. pp. 13-16. Citas en las pp. 15, 13 y 15-16, respectivamente. Itálico en el original. A propósito, “[o] apelo à Erótica, aos sentimentos, bem como a utilização da arte (literatura, poesia, música) torna o operador do direito mais humano, sensível à realidade que lhe cerca”. PESSOA DE AQUINO FRANCA LUNA, N. M., DA MAIA, A., TEIXEIRA ESTEVES, J., “Uma erótica jurídica: o lugar do sentimento na juridicidade e o nascimento do poeta-juiz”, *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, vol. 3, núm. 3, 2016, pp. 241-257. Disponible en <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/113/95>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 255. Por cierto, los autores defienden la interdisciplinariedad. Id. Con efecto, para Caçado Trindade, en análisis de Bandeira Galindo, la literatura puede contribuir para la construcción de un proyecto ético para el derecho internacional – y para la realización de los derechos humanos. BANDEIRA GALINDO, G. R., “E Havia Algo Além do Estado... O Teórico como Juiz ou A Teoria do Direito Internacional de Caçado Trindade e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”, en R. ZERBINI RIBEIRO LEÃO (Coord.), *Os rumos do direito internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao Professor Antônio Augusto Caçado Trindade*, Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2005, tomo I, pp. 139-210. En palabras de Bandeira Galindo: “[a] dimensão do outro que fornece a literatura pode constituir peça chave para a aplicação dos Direitos Humanos, reforçando o sentido de respeito à dignidade da pessoa humana”. p. 209.



Entre la *manhã* de João Cabral y el derecho de acceso a la información pública<sup>8</sup> hay una similitud esencial: ser un trabajo colectivo. Si, en João Cabral, un gallo coge el grito de otro gallo y, entre todos, construyen la *manhã*, el derecho de acceso a la información pública es construido desde diferentes rincones y, por ende, desde distintas perspectivas, por muchos actores: desde los ordenamientos internos, con el trabajo de legisladores y operadores del derecho; desde la esfera internacional, con la contribución de actores internacionales, a ejemplo de las Cortes y Comisiones internacionales de derechos humanos y de los relatores para la libertad de expresión; desde el ámbito político, con cada manifestación pertinente de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores. Cada manifestación es un grito en la construcción de esa obra colectiva. Esta tesis busca, entre otros propósitos, demostrar la existencia de un *movimiento transnacional*<sup>9</sup> por la consolidación<sup>10</sup> del derecho de acceso a la información pública, construido por voces cada vez más frecuentes.

En ese movimiento toman parte una mirada de actores: i) en la esfera internacional: jueces, comisionados, relatores de distintos sistemas de derechos humanos; ii) en la esfera nacional: legisladores, funcionarios/autoridades competentes. Doctrinadores u ONG nacionales e internacionales también participan de ese movimiento que, en la práctica, es multidireccional. De esa forma, el movimiento incluye, p. ej., el diálogo entre los sistemas internacionales de derechos humanos y legisladores<sup>11</sup> nacionales. Se verá que tanto el diálogo entre SIDH y legisladores de Brasil, como el diálogo entre SIDH y legisladores de España en

---

<sup>8</sup> El título y objeto de investigación es el “derecho de acceso a la información pública” en sus dimensiones internacional y nacional. La expresión debe ser entendida en cuanto género del cual los derechos “humano”, “fundamental” y “sin cualificación” son especie. En ese sentido, por ejemplo, el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano en la esfera internacional, un derecho fundamental en Brasil y un derecho en España. La opción por información “pública” será fundamentada adelante.

<sup>9</sup> El término *transnacional* “hace referencia básicamente a la gran variedad de relaciones, lazos e interacciones que vinculan a personas e instituciones más allá de las fronteras de los Estados-nación”. PEYROU, F., MARTYKÁNOVÁ, D., “Presentación”, *Revista ayer*, núm. 94, 2014, pp. 13-22. Disponible en [http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/94-0-ayer94\\_HistoriaTransnacional\\_Martykanova\\_Peyrou\\_0.pdf](http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/94-0-ayer94_HistoriaTransnacional_Martykanova_Peyrou_0.pdf). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 13 Para las autoras, “la principal diferencia entre ‘internacional’ y ‘transnacional’ radica en que, si bien el primer término indica relaciones entre Estados o actores que representan a Estados, el segundo hace referencia a las que se entablan entre grupos sociales o instituciones que existen a pesar del Estado-nación y que, con sus actividades transnacionales, desafían la soberanía del Estado y la hegemonía de las fronteras e ideologías nacionales. Caroline Nagel, desde este punto de vista, define el transnacionalismo como una ‘globalización desde abajo.’” p. 14. Destaque en el original.

<sup>10</sup> La consolidación de ese derecho no se confunde con su realización, que depende de medidas concretas. Más bien, se trata de un primer paso de un largo camino. En ese sentido, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas trae que “la adopción de leyes nacionales debe considerarse solo como el primer paso” (pár. 77). Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, A/68/362 (4 de septiembre de 2013), disponible en <http://undocs.org/es/A/68/362>. Acceso el 13 de enero de 2019. Las páginas web <http://ask.un.org/es/faq/13558> y <http://ask.un.org/faq/14438> (ambas con acceso el 23 de diciembre de 2019) han sido muy importantes para el esfuerzo de citar documentos de Naciones Unidas adecuadamente – se agradece al personal de la Biblioteca Dag Hammarskjöld. De hecho, han servido, en carácter suplementario, también para citar documentos de otras organizaciones. Se busca, con eso, armonía en esa cuestión.

<sup>11</sup> “Legislador” *lato sensu*, aquí también incluido miembros del Poder Ejecutivo en funciones legislativas.

la elaboración de las leyes de acceso a la información pública<sup>12</sup> de ambos países fueron tímidos (tal vez por eso, objeto de insuficiente investigación) y tuvieron un grado de influencia no del todo conocido en dichos procesos.

A propósito, cabe registrar que los sistemas internacionales de derechos humanos, con sus recomendaciones, solicitudes, observaciones, sentencias, a veces formulan demandas sobre situaciones que los Estados ni siquiera saben que no conocen – los SIDH pueden aportar nueva perspectiva. Con ello, pueden auxiliar a los Estados a conocer mejor y a transformar la realidad. El diálogo entre SIDH y Estados es verdaderamente estratégico.

Hay, sin embargo, una importante diferencia entre, por un lado, el poema de João Cabral y la poesía en general y, por otro, el derecho de acceso a la información pública y el derecho en general: lo que no está dicho forma parte de la poesía, pero no del derecho. Si la *sugerencia* integra la esencia de la poesía, la *seguridad* compone la del derecho. En el poema que abre esta investigación, João Cabral se vale de elipsis, por ejemplo, al final de los versos 3 y 5 – también las palabras que no escribe tienen significado<sup>13</sup>. La seguridad jurídica<sup>14</sup>, por otro lado, demanda precisión terminológica – o, al menos, ausencia de desarmonía terminológica<sup>15</sup>. Por eso, ya en esta introducción, serán analizados diversos términos relacionados con el objeto de estudio, ocasión en que podremos percibir que la terminología

---

<sup>12</sup> Se busca destacar la calidad de “pública” de la información de que trata esta tesis. Además de precisar el objeto de estudio, dicho adjetivo es esencial, en la medida en que determina la esencia de la información. El carácter público de la información pública está directamente relacionado al principio democrático – fundamental para nuestro derecho. Así, en esta tesis, se busca referir a la ley de acceso a la información **pública** (LAIP) – algo sencillo, pero que transmite un mensaje poderoso. A lo largo del texto, la abreviatura puede referirse tanto a ese conjunto de normas en general cuanto a la norma de un país en concreto, lo que fácilmente se identificará por el contexto o por algún calificativo (LAIP brasileña, LAIP española).

<sup>13</sup> Para un análisis del poema, vd. SANFELICE RISSO, M., “O tecido sintático ‘tecendo a manhã’”, *Alfa: Revista de Linguística*, vol. 32, 1988, pp. 95-100. Disponible en <https://periodicos.fclar.unesp.br/alfa/article/view/3802/3510>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. Para la autora citada, esas elipsis transmiten una idea de continuidad. Este investigador entiende las palabras que el poeta no escribe como uno de los puntos altos del poema y que las elipsis al final de los versos 3 y 5, además, confieren al texto un ritmo acelerado, semejante a la velocidad con que los gallos construyen la *manhã*. Para Ferraz, la recurrencia de palabras confiere ritmo a sus versos y, para el poeta, hay “*um ritmo intelectual, que é um ritmo sintático*.” FERRAZ, E., Op. cit. p. 16.

<sup>14</sup> Sobre el tema, vd., p. ej., PÉREZ LUÑO, A.-E., *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994. El autor entiende que “seguridad”, en sus “múltiples y heterogéneas facetas”, es un término bastante invocado, que “ha servido también de eufemismo encubridor de numerosas agresiones a la libertad.” pp. 9-10 Enseña, además, que “[l]a formación conceptual de la seguridad jurídica, (...) no ha sido la consecuencia de una elaboración lógica sino el resultado de las conquistas políticas de la sociedad.” pp. 23-24.

<sup>15</sup> GONZÁLEZ, L., “La red de validación terminológica Valiter”, *Punto y coma*, núm. 121, 2011. Disponible en [http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/121/pyc1214\\_es.htm](http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/121/pyc1214_es.htm). Acceso el 12 de diciembre de 2019. En sus palabras: “La fiabilidad de la terminología es un elemento clave de la seguridad jurídica y, en definitiva, de la calidad de la legislación traducida (...). No se trata (o no solo) de «traducir la terminología», sino de someterla periódicamente a «la prueba de la realidad», es decir, de comprobar su pertinencia, su viabilidad, su implantación entre los especialistas o el uso real que de ella hacen los hablantes”. La importancia que los traductores destinan a la palabra, a la precisión terminológica, debería servir de ejemplo para los juristas.

ha evolucionado. La expresión “libertad de información”, por ejemplo, ha sido históricamente más habitual, pero el término “derecho a la información” es cada vez más utilizado<sup>16</sup>.

Algunos procesos de cambio, sin embargo, tardan mucho más tiempo en concluirse. La construcción de los derechos humanos juega un rol esencial para un *cambio de paradigma* todavía no concluido: si antes el pueblo servía al Estado, ahora, al menos en teoría, el Estado sirve a las Personas<sup>17</sup> (es decir, del Estado absolutista al Estado democrático de derecho). Y el derecho objeto de investigación contribuye con ese proceso en la medida en que las leyes de acceso a la información pública evidencian *la nueva premisa*<sup>18</sup>. De hecho, si alguien le dijera a cualquier monarca absolutista que el futuro traería consigo leyes de acceso a la información pública o cortes internacionales de derechos humanos que pueden obligar Estados a tornar pública determinada información pública, seguramente no lo creerían. De hecho, algo así sería inimaginable bajo el Absolutismo. Pero hoy existen. Aunque susceptibles de perfeccionamiento, son una realidad.

Desde entonces, mucho ha cambiado – ética y técnicamente<sup>19</sup>. El Absolutismo y el Antiguo Régimen sucumbieron a los valores de la Ilustración y a los vapores de la Revolución Industrial y dieron paso, no sin retrocesos como el totalitarismo, al liberalismo y al Estado democrático de derecho. Libros y periódicos pasaron a ser impresos y transportados más rápidamente que antes. Informaciones e ideas empezaban a desconocer fronteras. Libros y periódicos ya ni siquiera necesitan ser impresos para, por medio de internet, ser transportados instantáneamente, incluso a rincones remotos del planeta. En la actualidad, informaciones e ideas desconocen fronteras<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> MENDEL, T., *Libertad de información: Comparación Jurídica*, UNESCO, Paris, 2008. p. 3.

<sup>17</sup> Según el Diccionario, el término “Estado”, en acepciones relacionadas a organización política, debe ser escrito con mayúscula. Disponible en <https://dle.rae.es/estado?m=form>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. Así, se decide escribir “Persona(s)” con mayúscula como expresión de su importancia. La Persona, razón de ser de los derechos humanos, no debe estar en posición de inferioridad en relación al Estado, que le sirve – ni siquiera en la ortografía. Asimismo, se elige el significante “Persona” en lugar de “ciudadano”, término un tanto restrictivo, porque tratados de derechos humanos se refieren a todos bajo jurisdicción de los Estados (vd., p. ej., art. 2.1 PIDCP, art. 1.1 CADH o art. 1 CEDH). Asimismo, desde una perspectiva de género, el uso de dicho término podría ser una contribución. A propósito, en esta tesis, “Diccionario” se refiere al “Diccionario de la lengua española” (DLE), constante en la web de la Real Academia Española.

<sup>18</sup> “Nueva” en sentido histórico. Para Mendel, “las leyes sobre el derecho a la información reflejan la premisa fundamental de que el gobierno existe para servir al pueblo”. Mendel, T., Op. cit. p. 4.

<sup>19</sup> Esa es una distinción característica de las sociedades modernas más complejas. En la Grecia Antigua, p. ej., no había diferencia entre reglas técnicas y normas éticas – el incompetente era considerado irresponsable precisamente por ser incompetente. Sobre la emancipación del derecho de las demás órdenes normativas, vd. ADEODATO, J. M., *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*, Saraiva, São Paulo, 2012. Vd. esp. caps. 6 y 9.

<sup>20</sup> Las dificultades técnicas para ello fueron superadas, mientras las éticas – como la censura gubernamental a internet – todavía demandan esfuerzos.

Vivimos, así, una época de amplias posibilidades e importantes desafíos. El asombroso desarrollo tecnológico de las últimas décadas ha creado las condiciones para que la popularización de las nuevas tecnologías<sup>21</sup> establezca una verdadera *sociedad de la información*<sup>22</sup>. Internet tiene la capacidad de proporcionar a las Personas amplio acceso a cualquier tipo de información. De hecho, aunque la globalización no sea un proceso nuevo, lo diferencial de la globalización a partir del final del siglo pasado es el considerable desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación<sup>23</sup>. Sin embargo, el exceso de información, muchas veces innecesaria y de calidad y veracidad cuestionables, puede generar desinformación<sup>24</sup> – la *crisis de la información* es el otro lado de la moneda. Es decir, la *sociedad de la información* vive la *crisis de la información*. Y deja preguntas sin respuesta<sup>25</sup>.

En ese contexto, hay denuncias de que servicios de inteligencia de varios países, como Estados Unidos, que, bajo el manto de la seguridad nacional y combate al terrorismo, han espiado gobiernos y Personas en Europa y América Latina<sup>26</sup>, incluso con acceso a datos

---

<sup>21</sup> Las nuevas tecnologías no se han popularizado de forma equitativa – en distintas dimensiones. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación, a finales de 2018, 51,2% de la población mundial usaba internet – 80,9% de la población de países desarrollados y 45,3% de la población de países en desarrollo. UIT, *La UIT publica las estimaciones mundiales y regionales de TIC de 2018*. 7 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx>. Acceso el 2 de junio de 2019. Además, “[I]a mayoría de la población expone que las tecnologías no están adaptadas a las personas con discapacidad y que las grandes empresas no tienen en cuenta sus necesidades”. ESCANDELL BERMÚDEZ, M. O., FORTEA SEVILLA, M. del S., CASTRO SÁNCHEZ, J. J., “La brecha digital en las personas con discapacidad visual”, *International Journal of Developmental and Educational Psychology/INFAD Revista de Psicología*, vol. 1, núm. 1, 2014, pp. 489-498. Disponible en [http://dehesa.unex.es:8080/xmlui/bitstream/handle/10662/2089/0214-9877\\_2014\\_1\\_1\\_489.pdf?sequence=1](http://dehesa.unex.es:8080/xmlui/bitstream/handle/10662/2089/0214-9877_2014_1_1_489.pdf?sequence=1). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 496.

<sup>22</sup> En 2002, la AGNU aprobó la celebración de una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en dos fases (la primera, en Ginebra, en diciembre de 2003; y la segunda, en Túnez, en 2005). Resolución 56/183 de la Asamblea General, “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información”, A/RES/56/183 (31 de enero de 2002), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/56/183>. Acceso el 2 de junio de 2019. En Ginebra se declara, ya en el pár. inaugural, el “deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos”. ONU/UIT, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, “Declaración de Principios – Construir la sociedad de la información: un desafío global para el nuevo milenio”, WSIS-03/GENEVA/4-S (12 de mayo de 2004), disponible en [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf). Acceso el 19 de abril de 2019.

<sup>23</sup> GONZÁLEZ SÁNCHEZ, V. M., “El papel de las tecnologías de la información y la comunicación en la globalización”, en V. M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ (Coord.), *Globalización: un enfoque multidisciplinar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 13-34, p. 13.

<sup>24</sup> HAN, B.-C., *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013. Para él, “[h]oy se atrofia la facultad superior de juzgar a causa de la creciente y pululante masa de información. Con frecuencia, *un menos* de saber e información produce un *más*” y “[m]ás información o una acumulación de información por sí sola no es ninguna verdad. Le falta la dirección, a saber, el *sentido*. (...) La hiperinformación y la hipercomunicación dan testimonio de la *falta de verdad*, e incluso de la *falta de ser*. Más información, más comunicación no elimina la fundamental imprecisión del todo. Más bien la agrava”. pp. 17 y 23.

<sup>25</sup> LAGEOT, C., “Prefacio De una aventura Europea”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 44-47. En sus palabras: “En los tiempos de la *aldea global*, las libertades relativas a la comunicación suscitan, cada día más, preguntas a menudo desatendidas.” p. 46.

<sup>26</sup> DONCEL, L. *Alemania descubre a un segundo presunto espía al servicio de EE UU*. 9 de julio de 2014. El País. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2014/07/09/actualidad/1404903927\\_565778.html](https://elpais.com/internacional/2014/07/09/actualidad/1404903927_565778.html). CAMPOS MELLO, P.

personales<sup>27</sup>, datos sobre llamadas telefónicas<sup>28</sup> y correos electrónicos, este último con la colaboración de empresas como Google, Microsoft, Apple o Facebook<sup>29</sup>. Pero no son los únicos en proceder de esa manera cuestionable<sup>30</sup>.

La crisis de la información llegó a tal punto que el cosmopolitismo, como lo entendían Vitoria y Kant<sup>31</sup>, ocurre a la inversa: ya no hace falta ir al extranjero para averiguar si, en determinado local, se suele tratar a los extranjeros de forma hospitalaria; actualmente, ciudadanos de un país tienen su derecho a la privacidad violado por potencias extranjeras sin ni siquiera salir de casa. Es decir, la crisis de información, asociada al manto de la seguridad nacional, creó una especie de “anti-cosmopolitismo”. Ya queda lejos la época en que el temor principal de uno era tener sus derechos humanos violados apenas por su gobierno – ese temor, hoy, es difuso. En cierta medida, somos todos rehenes – vivimos la paradoja de una globalización anti-cosmopolita.

La crisis de la información es verdaderamente seria. Somos testigos de una preocupante inversión de valores – el tratamiento, por varios gobiernos, de datos privados como si fuesen públicos y de la información pública como si fuese privada. El extendido tratamiento gubernamental de la información de forma incompatible con la democracia y los

---

*Dilma exigirá de Obama a retirada de seu nome da lista de espionados.* 1º de abril de 2015. Folha de São Paulo. Disponible em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/04/1611050-dilma-exigira-de-obama-a-retirada-de-seu-nome-da-lista-de-espionados.shtml>. Ambos con acceso el 12 de diciembre de 2019.

<sup>27</sup> VALLONE, G. *Fim da espionagem dos EUA depende da vontade de Obama, diz Snowden.* 13 de fevereiro de 2015. Folha de São Paulo. Disponible em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/02/1589500-fim-da-espionagem-dos-eua-depende-da-vontade-de-obama-diz-snowden.shtml>. Acceso el 12 de diciembre de 2019.

<sup>28</sup> CAÑO, A., SAIZ, E. *EEUU registra llamadas telefónicas con la justificación de la lucha contra el terror.* 6 de junio de 2013. El País. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2013/06/06/actualidad/1370495496\\_501184.html](https://elpais.com/internacional/2013/06/06/actualidad/1370495496_501184.html). Acceso el 12 de diciembre de 2019.

<sup>29</sup> SAIZ, E. *EEUU accede a información de usuarios de los gigantes de Internet.* 7 de junio de 2013. El País. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2013/06/07/actualidad/1370564066\\_752776.html](https://elpais.com/internacional/2013/06/07/actualidad/1370564066_752776.html). Acceso el 12 de diciembre de 2019.

<sup>30</sup> Ya en la Francia del siglo XVIII, la apertura de cartas era considerada “el más odioso espionaje, puesto que consiste en la violación de la fe pública” – la población insistía en el respeto de “los secretos confiados al correo”. TOCQUEVILLE, A. de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Istmo, Madrid, 2004. p. 315. Es importante aclarar que no se trata aquí de depreciar los servicios de inteligencia, sino de demandar respeto a los derechos humanos en cada circunstancia.

<sup>31</sup> Para Vitoria, “[e]n todas las naciones se tiene por inhumano el recibir y tratar mal a los huéspedes y peregrinos sin motivo especial alguno, y, por el contrario, se tiene por humano y cortés el portarse bien con ellos, a no ser que los extranjeros aparejaren daños a la nación.” VITORIA, F. de, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946. p. 102. Kant defiende el “derecho de hospitalidad”, o sea, “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro”, fundado “en la común posesión de la superficie de la tierra”. KANT, I., *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 1999. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01383853100359830755024/p0000004.htm>. Santiago Juárez entiende que “[a]l concebir a la humanidad como persona moral su doctrina [de Francisco de Vitoria] se acerca al cosmopolitismo, cuyo resurgimiento se debe precisamente a Kant”. SANTIAGO JUÁREZ, R., *Lealtades compartidas. Hacia una ciudadanía multilateral*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2007. Disponible en [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/4924/Tesis\\_Santiago\\_Juarez.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/4924/Tesis_Santiago_Juarez.pdf?sequence=1). Ambos con acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 294.



derechos humanos sugiere que se vive una especie de *autoritarismo de la información*<sup>32</sup>. A propósito, ya en 1983, Bobbio nos alertó de “la tendencia (...) no hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino, por el contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte del poder”<sup>33</sup>. En efecto, muchos gobiernos se comportan como si fuesen los verdaderos propietarios de la información pública, disponiendo de ella según su conveniencia. Tal vez sin darse cuenta, ellos terminan por convertirse en prisioneros de su opacidad – si la transparencia genera confianza, la opacidad genera desconfianza<sup>34</sup>.

Así, aunque haya actualmente más de 120 países con leyes de acceso a la información pública<sup>35</sup>, no se puede afirmar que el DAIP esté consolidado. La cultura organizativa de secretismo y la concepción patrimonialista de la información pública<sup>36</sup> son importantes obstáculos que han de ser diligentemente enfrentados – la opacidad estimula más opacidad, creando un círculo vicioso. Como se ve, más allá de la cuestión normativa, hay también una cuestión sociocultural que afrontar.

Dadas esas circunstancias, la opacidad podría ocurrir de forma dolosa o culposa. La “opacidad dolosa” sería el no suministro, ilegal e intencionado, de información pública<sup>37</sup>, mientras la “opacidad culposa”, su no suministro, ilegal pero no intencionado. Esa última

---

<sup>32</sup> Que se vale de métodos ingeniosos de manutención del *status quo*, como sutileza, silencio, secreto. Vd. PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Reus, Madrid, 2014, pp. 45-62. p. 51.

<sup>33</sup> BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, FCE, Ciudad de México, 2001. Traducción de José F. Fernández-Santillán. pp. 36-38. p. 38. Trae: “[e]l ideal del poderoso siempre ha sido el de ver cualquier gesto y de escuchar cualquier palabra de sus sujetos (posiblemente sin ser visto ni escuchado); hoy este ideal está a la mano. Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: ‘¿quién cuida a los cuidadores?’, hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: ‘¿quién controla a los controladores?’ Si no se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia, como advenimiento del poder visible, está perdida”. Id. Fecha del texto en la p. 16.

<sup>34</sup> A propósito, “[l]a opacidad es propia de las Dictaduras, cuyo objetivo es hacer transparente la vida de los ciudadanos para controlarla todo lo que pueden y opaca la actuación del poder público para que los ciudadanos no puedan reaccionar frente a las arbitrariedades en el ejercicio de su poder”. ALONSO TIMÓN, A. J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho”, en J. E. SORIANO GARCÍA (Dir.), M. ESTEPA MONTERO (Coord.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor. Volumen I (Garantías constitucionales y judiciales del ciudadano)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 47-82. p. 48.

<sup>35</sup> Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, *Global Right to Information Rating*, disponible en <http://www.rti-rating.org/country-data/>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. En ese ranking, Brasil aparece en 28º lugar y España en 90º, entre 128 países listados. El ranking incluye a Kosovo (30º), no reconocido por Brasil ni por España. Este investigador no ha encontrado un listado oficial y definitivo de los países con leyes de acceso a la información pública, que atiendan a estándares universales mínimos (diferentes listas, con diferentes criterios, traen diferentes números, lo que dificulta el examen preciso del tema). Desde ya, se sugiere esa medida a las autoridades competentes de las Naciones Unidas.

<sup>36</sup> La concepción patrimonialista de la información “no reconoce que la información gubernamental es pública”. ESTEINOU MADRID, J., “Hacia una nueva sociedad comunicativa en México”, *Polis México*, vol. 4, núm. 1, 2008, pp. 71-108. Disponible en <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/287/281>. Acceso el 12 diciembre de 2019. pp. 80-82.

<sup>37</sup> La opacidad dolosa se combate con la ratificación y cumplimiento, de buena fe, de los instrumentos internacionales pertinentes, la adopción de medidas legislativas, su cumplimiento, de buena fe, por las autoridades y el monitoreo por los órganos competentes.

estaría relacionada con el manejo inadecuado de la información pública debido a la citada concepción patrimonialista, materializada, p. ej., por documentos indefinidamente depositados en cajones y armarios de reparticiones públicas sin recibir el tratamiento debido<sup>38</sup>.

Aunque parezca obvio decirlo, uno debe empezar desde el principio y tener en cuenta los principios y propósitos del objeto de investigación – obviedades un tanto olvidadas pueden tener potencial revolucionario<sup>39</sup>. En el caso concreto, al principio se encuentra el principio que fundamenta nuestro derecho y, por ende, el combate a la opacidad gubernamental: *la información pública es pública*. La idea de que los gobiernos tienen apenas la custodia – no la propiedad – de la información pública se encuentra difundida en varios documentos que conforman el movimiento transnacional por la consolidación de nuestro derecho<sup>40</sup>. Esa obviedad olvidada fundamenta la construcción del derecho de acceso a la información pública – clave, por lo tanto, para esta investigación. En efecto, el acceso a la

---

<sup>38</sup> Una ley que se limite a sancionar conductas es insuficiente para combatir la opacidad culposa. La opacidad culposa se combate con un plan de acción continuado, definido por ley, que incluya medidas como formación de funcionarios, campañas de concienciación de funcionarios y demás ciudadanos, inversión en archivos, tecnología de gestión de información y, por supuesto, en educación pública universal y de calidad – el secretismo y la concepción patrimonialista de la información pública no desaparecerán sin presión popular. Si bien las expresiones “opacidad dolosa” y “opacidad culposa” no son inéditas, ese desarrollo del significado de ambas es creación de este investigador.

<sup>39</sup> Recordar lo obvio equivale, muchas veces, a recuperar los principios y propósitos de nuestras instituciones y acciones, principios y propósitos de la vida misma. Según el Diccionario, “obvio” tiene dos acepciones: “[q]ue se encuentra o pone delante de los ojos” y “[m]uy claro o que no tiene dificultad”. Disponible en <https://dle.rae.es/?w=obvio>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. En la presente investigación no se confunde obviedad con dogma – lo obvio es discutido, considerado, analizado con la misma buena fe que se dedica a cualquier otra reflexión, cualquier otra proposición. Cabe destacar, a propósito, la importancia de decir lo obvio, pues “muchas veces la obviedad aparece ante los ojos del poder público y de la sociedad sin que se le dé la importancia que se merece”. TAVARES DE ALMEIDA E SILVA, C. F., *Barbarie en la democracia. Percepción de la práctica de la tortura en Brasil a la luz del discurso de los derechos humanos: el caso de Pernambuco*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2006. CD-Rom. p. 357. También esta investigación busca “contribuir a que lo obvio sea relevante”. Id.

<sup>40</sup> Como se verá, traen esa idea de custodia (o, en el mismo sentido, de mandato, delegación), p. j.:

i) CIDH, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, Washington, octubre de 2000, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>. Acceso el 2 de junio de 2019. Se lee: “el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos” (pár. 18);

ii) UA, “*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*”, 23 de octubre de 2002, disponible en <http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/Declaration%20of%20Principles%20on%20Freedom%20of%20Expression%20in%20Africa/>. Acceso el 2 de junio de 2019. La CADHP declara que “[p]ublic bodies hold information not for themselves but as custodians of the public good and everyone has a right to access this information, subject only to clearly defined rules established by law” (pár. IV.1);

iii) ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas”, 19 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>. Acceso el 2 de junio de 2019. Declaran: “[I]os órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información” (pár. op. 2).

En el ámbito académico, vd., p. ej.: Mendel, T., Op. cit. p. 4; HERNÁNDEZ GODINEZ, A, *El acceso a la información pública: Evolución y consolidación de un derecho fundamental de nueva generación*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, 2010. Disponible en [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8335/Alfonso\\_Hernandez\\_Godinez\\_tesis.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8335/Alfonso_Hernandez_Godinez_tesis.pdf?sequence=1). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 16.

información pública es faz visible – la más visible, posiblemente – de la democracia<sup>41</sup>, proyectada en la Declaración Universal de Derechos Humanos: “[l]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”<sup>42</sup>.

Esta investigación surge de la inquietud de este investigador en relación al tratamiento recibido por esas obviedades – el límite al secretismo estatal es la dignidad de la Persona<sup>43</sup>. En efecto, “[e]n un Estado democrático de derecho, los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado”<sup>44</sup>. El sigilo estatal es ilegítimo cuando es un fin en sí mismo.

Por cierto, el combate a la corrupción es solamente una de las dimensiones del DAIP, que también es instrumento importante para tratar temas sensibles y directamente relacionados con la dignidad de la Persona, como: derechos humanos en general, Personas desaparecidas, desarme, combate al terrorismo, servicios de inteligencia, protección de datos personales, medio ambiente, etc. Asimismo, tiene una importante función propositiva (muy poco explotada) en relación a la toma de decisiones relevantes para la elaboración, evaluación e inspección de políticas públicas – se trata de un derecho esencial para la construcción del porvenir. Así, podrían ser objeto de solicitudes dirigidas a las autoridades competentes de Brasil, España y muchos otros países: el valor gastado por ciertos organismos públicos con eventos oficiales en un período dado; el número de Personas desaparecidas en cierto periodo y su paradero (sea en dictaduras o bajo regímenes democráticos); los pasos dados y programados para la realización de determinado derecho humano.

---

<sup>41</sup> Este no es el entorno adecuado para un análisis profundo sobre la democracia. Empero, al tratarse de un concepto necesario para el mejor entendimiento del objeto de investigación, será presentado adelante un intento de definición para el término. Por ahora, importa apuntar el importante vínculo entre democracia y derechos humanos, tanto académica cuanto políticamente. Vd., p. ej., BOBBIO, N., *A era dos direitos*, Campus, Rio de Janeiro, 1992, esp. p. 1 y ss. En el ámbito político, vd., p. ej., el pár. 119 del doc. ONU A/RES/60/1: “los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia (...) son aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente y que se encuentran entre los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”. Resolución 60/1 de la Asamblea General, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, A/RES/60/1 (24 de octubre de 2005), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>. Acceso el 21 de febrero de 2019.

<sup>42</sup> El pasaje señalado se encuentra en el art. 21.3, sobre participación. El fundamento puede ser considerado común a ambos derechos, dado que muy próximos – sin acceso a la información, el ejercicio del derecho a la participación queda perjudicado.

<sup>43</sup> Eso se debe tener siempre en cuenta, en particular cuando se debaten los límites al acceso a la información pública, algo que debería ocurrir sin pasiones, desde prudencial y estratégica distancia, de forma equilibrada y en búsqueda de equilibrio axiológico. A propósito, E. Méndez observa: “[é] preciso aceitar que algumas atividades do Estado devam ser protegidas pelo segredo ou a confidencialidade e para isto é necessário regulamentar cuidadosamente a classificação e a eventual desclassificação de certos documentos. No que diz respeito a quais documentos podem ser mantidos em reserva e quais não, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff traçou uma linha, talvez preliminar, mas muito clara, quando disse que o limite do segredo de Estado é dado pelos direitos humanos e sua vigência”. E. MÉNDEZ, J., “Segredo de Estado”, *Política Externa*, vol. 20, núm. 3, 2011/2012, pp. 173-183. p. 182.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ MANZO, G. *et al*, *Responsabilidad y reparación: en enfoque de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., Ciudad de México, 2007. p. 64.



El ejercicio del derecho de acceso a la información pública vía solicitudes como esas constituye, sin duda, un paso fundamental para la consolidación de nuestro derecho. Pero el *cambio de paradigma* se hace notar con mayor visibilidad por medio de la obligación estatal de publicidad activa, es decir, la difusión de información pública sin requerimiento específico, de forma didáctica, de fácil entendimiento. De esa manera, el DAIP puede servir de base, de fundamento jurídico para la supervisión de políticas públicas, como será adelante expuesto.

Como se ve, para que se pase definitivamente del “*L’État, c’est moi*” para el “*L’État, sommes nous*”, el derecho-luz es fundamental<sup>45</sup>.

En un contexto de contrastes – sociedad de información en crisis de información y globalización anti-cosmopolita –, es fundamental dedicarnos más al estudio del DAIP. Como en los momentos de crisis se busca con más intensidad valores fundamentales superiores<sup>46</sup>, la crisis de información que se vive puede ser una oportunidad de traer a la luz el derecho-luz, un tanto eclipsado hasta el momento.

A pesar de todo lo que precede, nuestro derecho es objeto de insuficiente atención por parte de la doctrina jurídica en general y de juristas brasileños y españoles, en particular<sup>47</sup>. A propósito, Brasil y España tienen similitudes importantes para esta investigación: ambos países enfrentan serios desafíos en la materia y vienen de experiencia dictatorial<sup>48</sup> reciente con

---

<sup>45</sup> “*Nous*” entendido en la concepción individualista, no en la orgánica, de la sociedad. Para Bobbio, “[n]uma concepção orgânica da sociedade, as partes estão em função do todo; numa concepção individualista, o todo é o resultado da livre vontade das partes.” Y sigue: “[n]unca será suficientemente sublinhada a importância histórica dessa inversão. Da concepção individualista da sociedade, nasce a democracia moderna (a democracia no sentido moderno da palavra), que deve ser corretamente definida não como o faziam os antigos, isto é, como o ‘poder do povo’”. Es decir: “[a] democracia moderna repousa na soberania não do povo, mas dos cidadãos”. Bobbio, N., *A era...* Op. cit. p. 119.

<sup>46</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A., “A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993): o Legado de Viena” en A. A. CANÇADO TRINDADE (Ed.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, San José, 1996, pp. 45-114. p. 108.

<sup>47</sup> Sin embargo, desde hace un par de años, se nota un incremento en la cantidad de publicaciones sobre el tema, posiblemente por cuestiones relacionadas con las nuevas tecnologías de información, con los servicios de inteligencia, con las nuevas leyes de acceso a la información pública en ambos países, o, quizás, por una mayor concienciación.

<sup>48</sup> Para los fines de esta investigación, “dictadura” es la negación de la democracia. Si en una democracia, la información pública es pública, en una dictadura la información pública es privada, es decir, la información bajo custodia gubernamental es de acceso restringido – y eso suele dejar huellas incluso después del fin del período dictatorial. Y dictadores son los que suelen auto-otorgarse un supuesto poder-deber de “guiar” a la población, que, como ente guiado (pasa de sujeto a objeto), no tiene por qué tener acceso a la información. En ese sentido, vd. Rey Martínez: “[e]n esto, la democracia y las dictaduras son totalmente opuestas. En una dictadura, el pueblo debe mostrarse desnudo, desprovisto de secretos ante un poder invasor de todos los espacios de la existencia, un poder estatal que nunca desvela más de lo que desea mostrar. En una democracia, por el contrario, el poder es, por definición, el que no ha de tener secretos, mientras que el pueblo puede y debe preservar los suyos (de ahí la íntima coherencia teórica —otra cosa sucede en la práctica— entre el deber de transparencia pública, de un lado, y el derecho a los datos privados, de otros)”. REY MARTÍNEZ, F., “*Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet*: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, 19 pp. Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la ley 19/2013. A. MORETÓN TOQUERO (Coord.). Disponible en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100DetalleFeed/1248367026092/Noticia/1284319498424/Comunicacion>. Acceso el 21 de noviembre de 2019. p. 6.

transiciones en que el régimen autoritario tuvo un papel importante – “*transição por transformação*”, expresión de Huntington citada por Abrão y por Berdugo Gómez de la Torre<sup>49</sup>. Por cierto, desde perspectiva histórica, tan reciente es la realidad dictatorial en ambos países que sus normativas de acceso a la información pública fueron examinadas, discutidas y aprobadas por autoridades públicas que vivieron su periodo de formación alejados de valores democráticos. Aunque no necesariamente signifique que dichas autoridades no tuviesen o no tengan valores democráticos, ese hecho sugiere un cierto grado de *inexperiencia democrática* en ambos países, que podría tener reflejos en las normas que serán examinadas o en su aplicación<sup>50</sup>. Esas características comunes, sumadas al entorno geopolítico distinto, justifican la elección de ambos países para escrutinio en esta investigación.

Este es un texto académico de carácter práctico. Se examinará detenidamente el derecho de acceso a la información pública – desde la influencia de los sistemas internacionales de derechos humanos en la gestación de las LAIPs de Brasil y de España hasta las líneas y entrelíneas del conjunto de respuestas a solicitudes de acceso a la información pública presentadas a ambos países. No sin antes conocer aspectos históricos de los derechos humanos y del DAIP. Al final, serán presentadas sugerencias concretas para contribuir con el proceso de consolidación y realización del DAIP, en especial, por medio de la publicidad activa – la principal, el Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos (MSCDH). La investigación, así, combina aspectos descriptivo y prescriptivo.

Es adecuado definir los límites de la investigación. Esta tesis no tiene como objeto *stricto sensu* el acceso a la información pública en cuanto instrumento de buen gobierno, perspectiva que será considerada apenas transversalmente. Esta investigación tampoco tiene la

---

<sup>49</sup> ABRÃO, P., “A Lei de Anisitia no Brasil. As alternativas para a verdade e a justiça”, *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, vol. 24, núm. 1, 2011, pp. 119-138. Disponible en <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/373/373>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. pp. 122 y 135. Vd., igualmente, BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., *La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2017. p. 25. Trae el exrector de la Universidad de Salamanca: “[l]a doctrina, acertadamente, ha señalado que, en el caso de Brasil, al igual que en el de España, en el paso de una dictadura militar a un régimen democrático, estamos ante una ‘transición por transformación’”. Destaque del investigador.

<sup>50</sup> A propósito, Abrão entiende que “*o Judiciário aderiu ao regime*” y que “[a] *ausência de um processo de depuração do Poder Judiciário pós-ditadura permitiu que ali se mantivesse viva uma mentalidade elitista e autoritária*”. Así, para el autor, “[i]sso permitiu que, nas carreiras jurídicas brasileiras, sobrevivesse uma mentalidade conservadora que, parcialmente, se mantém transgeracionalmente”. Abrão, P., Op. cit. pp. 124-125. Berdugo Gómez de la Torre, a su vez, nota que “aún perviven en la sociedad brasileña sectores con representación en la Cámara de Diputados, que con los votos que les permite un ordenamiento democrático, en el que no creen, sostienen motivaciones para su voto afirmativo a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, que avergüenza e indignan”. En nota de pie, se refiere a la intervención del entonces diputado – actual presidente – Jair Bolsonaro el 16 de abril de 2016. Berdugo Gómez de la Torre, I., Op. cit. p. 160. A propósito, con el fin de dar más fluidez al texto, se evita el término “entonces” al hacer referencia a cargos (excepto en casos como el presente, en que es relevante informar cambios en tal aspecto). Los diversos cargos indicados a lo largo de la tesis son los ocupados en el momento de que se trata.

información ambiental como objeto *stricto sensu* de investigación. Instrumentos como el Convenio de Aarhus y el Principio 10 de la Declaración de Río serán considerados desde perspectiva histórica y contextual, en la medida en que contribuyen con el movimiento transnacional ya citado. Esta tesis tampoco tiene por objeto el derecho a la participación, aunque íntimamente relacionado al derecho objeto de investigación<sup>51</sup>. Organizaciones o iniciativas que no conforman los sistemas internacionales de derechos humanos, como Unión Europea, UNESCO o Alianza para el Gobierno Abierto, aunque no integran el objeto de esta investigación, podrán ser mencionadas para fines contextuales.

Es conveniente, también, definir los propósitos de la investigación. No se pretende presentar soluciones mágicas, pues inexistentes. El DAIP, aunque estratégicamente importante, no es la panacea, no cura todos los males del mundo; eso sí, especialmente si conjugado con otros factores, tiene importante potencial para impactar la realidad de forma significativa. Al arrojar luz sobre el derecho-luz, se busca conferir a ese derecho tan estratégico cuanto eclipsado la debida atención. Con eso, se busca incentivar discusiones sobre el tema, que podrían contribuir con futuras investigaciones, desarrollos normativos o políticas públicas – a propósito, las sugerencias concretas presentadas al final podrían ser objeto de reflexión, perfeccionamiento y puesta en práctica. En definitiva, esas palabras buscan conformar un *grito* apto para, en alguna medida, contribuir a *tecer* nuestro derecho. Si no, que al menos tengan capacidad para colaborar a evitar el camino del retroceso.

## **1.2. Marco teórico-metodológico**

### **1.2.1 Objetivos e hipótesis de trabajo y grado de innovación**

Con el presente trabajo se busca contestar a tres cuestiones fundamentales:

- i) ¿Cuáles son los orígenes del derecho de acceso a la información pública y cómo se dio su plasmación en instrumentos de derechos humanos?
- ii) ¿Cómo el derecho de acceso a la información pública es regulado por los ordenamientos de Brasil y de España y que influencia ejercieron los sistemas internacionales de derechos humanos en la elaboración de las LAIP de esos países?

---

<sup>51</sup> Será abordado de forma breve y pragmática, cuando se expliciten las sugerencias concretas de promoción del derecho de acceso a la información pública, cuyo ejercicio es un fundamental para la participación.

iii) ¿Cómo se puede promover el derecho de acceso a la información pública, en aras de realizarlo con mayor efectividad?

Para contestarlas adecuadamente, se examinará texto, contexto y propósito de una serie de instrumentos de derechos humanos, bien como de ambas LAIPs – Ley 12.527, de Brasil (en adelante, “LAIP”, “LAIP brasileña”, “Ley 12.527”, “Ley 12.527/11” o “Ley 12.527/2011”), y Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>52</sup>, de España (en adelante, “LAIP”, “LAIP española”, “Ley 19/13” o “Ley 19/2013”). Esta investigación, que, como visto, busca aportar claridad al DAIP, tiene como objetivos específicos: contextualizar históricamente la génesis y evolución de ese derecho; analizar la influencia de los sistemas internacionales de derechos humanos en el proceso de elaboración de las LAIP de ambos países; hacer sugerencias para potenciar su realización, especialmente en lo que se refiere a la publicidad activa.

En ese contexto, se puede formular una hipótesis:

Distintos actores de los sistemas internacionales de derechos humanos han empezado, recientemente, a dedicar inusual atención al derecho humano de acceso a la información pública. Ese fenómeno ha influenciado la elaboración de las leyes de acceso a la información pública de Brasil y de España. En ese contexto, la obligación estatal de publicidad activa puede contribuir a la consolidación de un derecho por largo tiempo eclipsado, por lo que conviene promover la sinergia entre actores nacionales e internacionales en esa materia.

El grado de innovación que se pretende en esta tesis está relacionado con el objeto de estudio (a pesar de su fundamental importancia, faltan estudios interdisciplinarios sobre el tema)<sup>53</sup>, con el ámbito de incidencia elegido (textos internacionales y nacionales), con la perspectiva (desde un enfoque de derechos humanos) y metodología utilizadas (la interdisciplinariedad suele ser más celebrada que usada). Además, esta tesis se vale del objeto de estudio para examinarlo mejor y comprenderlo, es decir, se vale del propio DAIP para estudiar el DAIP – algo inédito, según el conocimiento de este investigador. Con efecto, fueron presentadas 22 solicitudes de acceso a la información pública y 45 recursos: 15 solicitudes a órganos del *Poder Ejecutivo Federal* de Brasil (40 recursos), bien como 7

---

<sup>52</sup> BOE núm. 295, de 10 de diciembre.

<sup>53</sup> QUIÑONES GARCÍA, S., *Vigilando al Estado: el derecho de acceso a la información pública frente a la corrupción gubernamental*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011. Disponible en [https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/110821/DDAFP\\_QUI%F1ones\\_Garcia\\_S\\_VigilandoAlEstado.pdf;jsessionid=9D64C57F997CECC5121BBF157E82C407?sequence=1](https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/110821/DDAFP_QUI%F1ones_Garcia_S_VigilandoAlEstado.pdf;jsessionid=9D64C57F997CECC5121BBF157E82C407?sequence=1). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 5.

solicitudes a órganos de la Administración General del Estado (5 recursos)<sup>54</sup> – cuestiones relacionadas con los demás Poderes y entes federados/entidades están más allá de los límites de esta investigación. El conjunto de las respuestas a tales solicitudes y recursos, debidamente examinado, evidencia los desafíos estatales en la materia, en especial, en relación a los pasos programados para la realización de los derechos humanos. Así, se observa necesario y urgente desarrollar y promover la obligación estatal de publicidad activa. En ese contexto, se sugiere, entre otras medidas factibles, un mecanismo innovador, con énfasis en la publicidad activa.

## 1.2.2 Metodología de investigación

Esta tesis aborda el derecho de acceso a la información pública *desde un enfoque de derechos humanos*<sup>55</sup> y con *perspectiva interdisciplinar*<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Fueron presentadas más solicitudes a Brasil para conocer la formación de la ley, algo que en España se consideró cubierto con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Además, en Brasil es posible presentar cuatro recursos en el marco de la misma solicitud. Es igualmente oportuno registrar que, según los arts. 2º y 18 de la CF:

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Esta tesis se centra en el *Poder Ejecutivo Federal*, uno de los *Poderes da União*. Sobre la *Advocacia-Geral da União (AGU)*, órgano al que se presentó una de las solicitudes, el art. 1º de la *Lei Complementar* nº 73 establece:

*Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.*

*Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.*

Así, para los propósitos de esta investigación, se considera la AGU como parte del *Poder Ejecutivo Federal*.

Además, se solicitó información a organizaciones internacionales y a la OAB. Las reacciones fueron variadas:

i) relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas: el 4 de agosto de 2015 y el 27 de octubre del mismo año, se solicitó un listado de los países con leyes sobre el derecho de acceso a la información pública, así como la política de las Naciones Unidas sobre el tema. No fue recibida respuesta.

ii) OEA: a) el 26 de mayo de 2015, vía sistema (nº 3416), se solicitó acceso al Acta de Chapultepec y la correspondiente resolución sobre libertad información (1945), así como a los trabajos preparatorios de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En respuesta, se envió la resolución solicitada y se informó que los trabajos preparatorios estarían disponibles en la Biblioteca Colón. Copiada en el correo electrónico, la Comisión Interamericana no contestó; b) el 11 de mayo de 2017, vía sistema (solicitud nº 4257), se solicitó acceso al Informe de Fondo nº 91/08 de la Comisión Interamericana, de 31 de octubre de 2008, y el informe parcial de cumplimiento de recomendaciones presentado por Brasil en marzo de 2009 (vd. párs. 32 y 38 de la demanda ante la Corte Interamericana en el caso Julia Gomes Lund y otros - "Guerrilha do Araguaia"). En respuesta, se sugirió contactar a la Comisión Interamericana; iii) Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el 11 de mayo de 2017, por correo electrónico, se solicitó acceso al Informe de Fondo nº 91/08 de la Comisión Interamericana, de 31 de octubre de 2008, y el informe parcial de cumplimiento de recomendaciones presentado por Brasil en marzo de 2009 (vd. párs. 32 y 38 de la Demanda ante la Corte Interamericana en el caso de Julia Gomes Lund y Otros - "Guerrilha do Araguaia"). No fue recibida respuesta.

iv) Corte Interamericana: a) el 4 de junio de 2015, se solicitó conocer la Política de Acceso a la Información de la Corte y tener acceso al expediente del caso Gomes Lund, al que se contestó, el 22 de junio, informando sobre las hipótesis de restricción en la materia e indicando como descargar la documentación solicitada; b) el 7 de enero y el 14 de enero de 2018 se solicitó, por correo electrónico, la intervención de la relatora especial para la libertad de expresión Catalina Botero en la audiencia pública de mayo de 2010 del caso Gomes Lund. No fue recibida respuesta.

v) Secretaría General Iberoamericana (SEGIB): el 6 de diciembre de 2016 fue enviado a info@segib.org correo electrónico solicitando más información sobre el mecanismo de cooperación y buenas prácticas previsto por la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública. No fue recibida respuesta.

vi) OAB: el 27 de octubre de 2015, por medio del sistema de la *Ouvidoria* (nº 12519/2015), se solicitó a la OAB una serie de documentos, como los antecedentes de la *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 3987 junto al Supremo Tribunal Federal o información sobre la *Comissão Especial de Transparência e Acesso à Informação*. La solicitud, contestada el 30 de

El enfoque de derechos humanos guarda relación con el programa de reformas de las Naciones Unidas de 1997. El secretario general Kofi Annan, solicitó, en la ocasión, que todas las entidades del sistema ONU integraran los derechos humanos en sus actividades<sup>57</sup>. Es decir, afirmó “la necesidad de dar a dichos derechos un *enfoque transversal en toda labor de la Organización*”<sup>58</sup>. Ese cambio es fruto de la percepción de que no hay paz, prosperidad, estabilidad, sin derechos humanos<sup>59</sup>.

La Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993, es fundamental para el enfoque de derechos humanos<sup>60</sup>. La Declaración pide que los Estados se abstengan de crear

---

noviembre de 2015 de forma parcial, se encuentra disponible en <https://www.oab.org.br/Ouvidoria/Acompanhe?cURgR1%2FbqPbr9JyPpz7CHMVksyQDkk7LzSgXE0OWn5RI0ezo1EloBxOoN5AQVud4eCEz2M9qA2ZfTjLfQgsLTe75mc8aYOyVepKvklmYgzk%3D>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. Aunque la LAIP no se aplique a la OAB (art. 1º), la *Ordem* tiene en su web procedimiento de contacto. Sin embargo, se observó margen para perfeccionamiento en dicho procedimiento.

Tales solicitudes y recursos fueron presentados en capacidad personal, en legítimo ejercicio de nuestro derecho, con propósito académico.

<sup>55</sup> En palabras de Victor Abramovich: “[e]n líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. *Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento*”. ABRAMOVICH, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, 2006, pp. 35-50. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 36. Destaque del investigador.

<sup>56</sup> Interdisciplinariedad entendida como “*uma articulação de saberes, correspondendo a uma articulação dos pontos de vista interno e externo, incitando a um diálogo antes que a uma dominação*”. La interdisciplinariedad no se confunde con la transdisciplinariedad, que busca un lenguaje común entre disciplinas. HERREN AGUILLAR, F., *Metodologia da ciência do direito*, Max Limonad, São Paulo, 1999. Pp. 157 y 158.

<sup>57</sup> Vd. doc. ONU A/51/950, párr. 196: “[u]na de las principales tareas del futuro consistirá en mejorar el programa de derechos humanos e integrarlo en la gran diversidad de actividades de la Organización, incluidas las relacionadas con el desarrollo y las humanitarias”. Naciones Unidas, Asamblea General, “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma: Informe del Secretario General”, A/51/950 (14 de julio de 1997), disponible en <http://undocs.org/es/A/51/950>. Acceso el 13 de enero de 2019.

<sup>58</sup> VIEGAS E SILVA, M., *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tesis doctoral, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2011. Disponible en [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/12939/marisa\\_viegas\\_tesis.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/12939/marisa_viegas_tesis.pdf?sequence=1). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 132. A propósito, el Consejo, compuesto por 47 Estados Miembros, es un órgano basado en la Carta de las Naciones Unidas (los órganos de tratados, como el Comité de Derechos Humanos, supervisan los principales tratados de derechos humanos). Fue establecido por la resolución A/RES/60/251 de la AGNU, en sustitución a la Comisión de Derechos Humanos. Resolución 60/251 de la Asamblea General, “Consejo de Derechos Humanos”, A/RES/60/251 (3 de abril de 2006), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/60/251>. Acceso el 2 de junio de 2019.

<sup>59</sup> Vd. doc. ONU A/51/950, párr. 194: “[l]os acontecimientos que se han producido en el presente decenio han puesto de relieve que los derechos humanos están implícitos en la promoción de la paz, la seguridad, la prosperidad económica y la equidad social. Los gobiernos reconocen cada vez más que el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer, es una de las condiciones para que pueda haber estabilidad política y progreso socioeconómico. De conformidad con ello, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se hizo hincapié en que ‘todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí’”.

<sup>60</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Declaración y Programa de Acción de Viena”, A/CONF.157/23 (12 de julio de 1993), disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.157/23>. Acceso el 15 de febrero de 2019. A propósito, vd. JIMENEZ BENÍTEZ, W. G., “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, *Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, 2007, pp. 31-46. Disponible en <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/781/662>. Acceso el 2 de junio de 2019. Según el autor, “algunos consideran que el Enfoque de los derechos humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de

obstáculos comerciales y que instituciones financieras y de desarrollo evalúen los efectos de sus políticas sobre los derechos humanos. Solicita a los integrantes del sistema ONU coordinación en las actividades en la materia y atención a los resultados de la Conferencia en el marco del mandato de cada órgano<sup>61</sup>. El *enfoque transversal* de los derechos humanos en la Declaración de Viena es visible.

En 2003, el enfoque de derechos humanos fue objeto de un seminario para armonizar el entendimiento de la cuestión por diversos organismos de Naciones Unidas. En la ocasión, se buscó un entendimiento común, según el cual los “instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo” y dicha cooperación “debe contribuir a la mejora de las capacidades de los ‘titulares de deberes’ para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los ‘titulares de derechos’ para reclamar éstos”. Figuran entre los principios de derechos humanos, según el documento: “universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas e imperio de la ley”<sup>62</sup>. Se trata, así, de un *modus operandi* para la realización de los derechos humanos que considera las políticas públicas como instrumento para tal<sup>63</sup>.

---

Viena en 1993. Allí se estableció que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que su tratamiento debe ser en pie de igualdad y que todos tienen el mismo peso; que se deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales; y que es deber del Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993)”. p. 34.

<sup>61</sup> Vd. pár. 31 de la primera parte y párs. 1-3 de la segunda parte. El pár. 4 de la segunda parte, al recomendar esfuerzo para la ratificación de instrumentos de derechos humanos, se sugiere diálogo con los Estados para determinar y superar obstáculos en ese sentido. Esa actitud proactiva es característica de ese enfoque, que tiene la mirada puesta en la realización de los derechos humanos.

<sup>62</sup> “El enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas (Segundo seminario interinstitucional, Stamford, Estados Unidos de América, mayo de 2003) (...)

Entendimiento común

1. Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

2. Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

3. La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los ‘titulares de deberes’ para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los ‘titulares de derechos’ para reclamar éstos”.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006), disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. pp. 35- 36.

<sup>63</sup> Jimenez Benítez, W. G., Op. cit. pp. 31, 34 y ss, 39 y ss. Según el autor, “[p]ara una mejor comprensión de la perspectiva de derechos humanos es importante diferenciar entre los *derechos humanos*, entendidos como RESULTADO-FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjética) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el *Enfoque de los derechos humanos*, entendido como PROCESO-MEDIO, como ‘forma de ver’ y ‘manera de hacer’ para lograr la concreción de esos derechos”. p. 35.



Abordar una cuestión desde un enfoque de derechos humanos implica considerar los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos como marco axiológico<sup>64</sup> y normativo<sup>65</sup>, es decir, como estándar para el análisis de la materia. Implica tener en mente que las Personas son sujetos de derechos – no objeto de caridad<sup>66</sup> – y que los Estados tienen una serie de obligaciones hacia ellas. El enfoque de derechos humanos tiene la mirada puesta en su realización<sup>67</sup> por lo que está atento no solamente a los titulares de derechos, sino que también a los titulares de deberes, a las obligaciones derivadas de cada derecho. En efecto, las obligaciones en materia de derechos humanos tienen importancia vital para la realización de los derechos – su determinación precisa proporciona seguridad jurídica y *accountability*<sup>68</sup> a los sujetos involucrados. A pesar de eso, reciben insuficiente atención, por lo que se dedica toda una sección a su estudio, con énfasis en las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública.

El reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información pública constituye solamente una etapa inicial en el largo camino hacia su realización. De hecho, es necesario un cambio de mentalidad, en especial de los funcionarios, y eso requiere tiempo, esfuerzos, inversiones, planificación. En ese contexto, se hace especialmente importante el estudio de las

---

<sup>64</sup> Uno de los elementos de ese enfoque es “[l]a transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad. Significa pensar y actuar en el sentido que los derechos humanos son el fundamento ético-moral y el objeto mismo de la acción del Estado y prerrequisito para el bienestar de la sociedad”. Ib. p. 35.

<sup>65</sup> Abramovich explica que “[l]a idea esencial tras la adopción de un enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía u orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales”. Abramovich, V., Op. cit. p. 40.

<sup>66</sup> “Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas Frecuentes...* Op. cit. p. 15. En el mismo sentido, Ferrer nota que “[l]a aplicación del enfoque de derechos humanos a las políticas públicas implica un cambio en la visión y relación con las personas a quienes éstas se dirigen: ya no son ‘beneficiarios’ sino ‘sujetos de derecho’, por lo que, por ejemplo, no se atiende a la pobreza por caridad o valores morales, sino porque el Estado tiene la obligación de hacerlo”. FERRER, M., *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7198/S05932\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7198/S05932_es.pdf?sequence=1). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 71.

<sup>67</sup> Y “la nueva perspectiva de derechos supera la visión negativa de los mismos (las violaciones, las vulneraciones, las privaciones), para plantear una visión positiva de los derechos: su procura, su concreción, su realización efectiva”. Jimenez Benítez, W. G., Op. cit. p. 44. En el mismo sentido, Ferrer nota que “[e]l principal valor de esta postura reside en enfatizar la necesidad de más acción y menos retórica, pues la utilización de un enfoque de derechos humanos pierde su sentido si no se conecta directamente con acciones tendientes a su promoción. De hecho, ese es el papel que tienen los distintos instrumentos internacionales y la legislación internacional en su conjunto. En otras palabras, las acciones de *promoción de la causa* o *advocacy* están indisolublemente ligadas a la aplicación del enfoque de derechos humanos a cualquier campo temático”. Ferrer, M. Op. cit. p. 18.

<sup>68</sup> Aunque sea complejo encontrar una traducción fiel, se destaca que está relacionado a la transparencia y a la publicidad. El Diccionario Cambridge trae: “*the fact of being responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it, or the degree to which this happens*”. Así, en esta investigación, *accountability* es entendido como la responsabilidad de las autoridades públicas de justificar sus decisiones y acciones con transparencia y publicidad. Disponible en <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/accountability>. Acceso el 12 de diciembre de 2019.



obligaciones estatales en la materia. Es necesario clarificar el contenido de ese derecho y de sus obligaciones y, con eso, dotarlo de consistencia – de la consistencia de una piedra, diría João Cabral<sup>69</sup>. Esa perspectiva, en conjunto con la hermenéutica de derechos humanos, puede contribuir a transformar retórica en realidad.

Para impactar la realidad, es imperativo conocerla. Al precisar las obligaciones estatales en la materia, importa tener en cuenta que los Estados no son seres omnipotentes capaces de todo. Cada Estado es único, enfrenta sus propios desafíos, por lo que no se puede simplemente esperar todo de ellos. Es preciso dotarlos de la capacidad de cumplir sus obligaciones<sup>70</sup>. El enfoque de derechos humanos, como ya ha quedado visto, va por el camino constructivo, cooperativo, una de las razones para su elección. Al fin y al cabo, en democracia, el Estado somos todos.

Aplicar un enfoque de derechos humanos en esta tesis significa, p. ej., analizar la gestación de las leyes de acceso a la información de Brasil y de España teniendo el derecho internacional de los derechos humanos como estándar. No es demasiado recordar que, según diversos tratados de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de armonizar sus ordenamientos internos con esos marcos<sup>71</sup> (en ese contexto, algunos aspectos especialmente preocupantes de la Ley 19/2013 serán igualmente examinados). El enfoque de derechos humanos también es visible en las sugerencias concretas presentadas al final del texto, como el MSCDH, o en la presentación de solicitudes de acceso a la información pública a ambas Administraciones, siempre con espíritu constructivo. También es posible observar dicho enfoque en el estudio de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, tema insuficientemente estudiado.

---

<sup>69</sup> Para él, un “*signo decisivo*”. Souza de Carvalho, R., Op. cit. p. 119.

<sup>70</sup> Entendimiento debidamente considerado por ocasión de la presentación, en el capítulo final, del MSCDH.

<sup>71</sup> Vd., p. ej., art. 2.2 del PIDCP, párs. 13 y 14 de la Observación General n° 31 del Comité de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2004 (doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), y art. 2 de la Convención Americana. Volveremos sobre ese tema en la sección 1.3. De momento, cabe apuntar que este investigador prefiere el término “armonizar” a “adecuar” (usado por varios autores) porque, más allá de ser el lenguaje utilizado por la OG 31 (vd. pár. 13), refleja mejor el espíritu del diálogo existente entre los Estados y los sistemas internacionales de derechos humanos, tratado a lo largo del texto. A fin de cuentas, los Estados *legislan internamente*, pero, en cierto sentido, también *internacionalmente* (en negociaciones con otros Estados y, cuando aplicable, con los demás actores pertinentes). Así, *los Estados contribuyen colectivamente con la construcción de los estándares internacionales de derechos humanos* (p. ej., en sesiones de diálogos interactivos con los Relatores temáticos en el Consejo de Derechos Humanos). En ese sentido político (ese no es el marco adecuado para tratar jurídicamente la cuestión y enfrentar temas como monismo y dualismo), el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos son (o deberían ser) dos caras de la misma moneda. No es coherente que un Estado tenga posturas interna y externa distintas. Ambas voces son construcción del Estado, que, recordemos, es (o debería ser) instrumento de vida.

Antes de tratar de la perspectiva interdisciplinar, es indicado recordar más una *obviedad olvidada*. La sistematización del conocimiento en disciplinas no es un obstáculo al conocimiento, sino instrumento del conocimiento. Lo mismo ocurre, *mutatis mutandis*, en el derecho. La variedad de disciplinas jurídicas no puede ser obstáculo al análisis de determinado objeto en su globalidad. En el caso concreto, el examen del diálogo entre el derecho administrativo (brasileño y español) y el derecho internacional de los derechos humanos deriva tanto de la perspectiva interdisciplinar cuanto del enfoque de derechos humanos. A propósito, se observa que los Estados deberían tener una única voz, tanto interna como internacionalmente.

La perspectiva interdisciplinar confiere una visión más amplia de la cuestión<sup>72</sup> – una visión esencialmente pero no exclusivamente jurídica, dado que el derecho proporciona medios importantes, pero no suficientes para tamaña jornada. De hecho, “[u]ma das funções assinadas à crítica do direito é justamente a de reconhecer as tibiezas e a relativa impotência do aparelho jurídico diante da dimensão das questões que afetam nossas sociedades”<sup>73</sup>.

En cuanto al derecho administrativo español en particular, el uso de la interdisciplinariedad, es un proceso todavía incipiente. Cerrillo i Martínez entiende que “[e]l recurso (...) a los conocimientos generados por otras ciencias (...) permite ampliar considerablemente las perspectivas del Derecho administrativo”, que “no se basta por sí solo”. Y que, para “facilitar la aproximación del Derecho administrativo a la realidad, resultará de utilidad apoyarse instrumentalmente en otros saberes que le permitan captar adecuadamente el verdadero contenido de sus normas, conceptos e instituciones.” En ese sentido, cita Santamaría Pastor, para quien “centrarse en los temas jurídicos no es lo mismo que *limitarse* o circunscribirse al estudio de estos”<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> BIANCHI, A., “On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 1-19. p. 15. El autor observa que “most of the time very interesting insights can be drawn from other ways of looking at things”. Por cierto, el autor se refiere al poema “*Thirteen Ways of Looking at a Blackbird*”, de Wallace Stevens.

<sup>73</sup> Herren Aguillar, F., Op. cit. p. 161.

<sup>74</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Sobre la interdisciplinariedad en el derecho administrativo. Las utilidades de la ciencia política y de la administración para el derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, pp. 39-65. Citas en pp. 62 y 58 (itálico en el original). El autor nota la importancia de aproximar el derecho administrativo de la realidad (pp. 56-58). En lo que se refiere a esta tesis, se observa que la historia, al conferir perspectiva sobre los cambios – “[c]ada momento en la evolución de los poderes públicos tiene su derecho” (p. 58) –, contribuye a la comprensión de la realidad y provee elementos para que el derecho pueda incidir efectivamente en ella. Así, no hay duda de que la historia puede ser útil al derecho, por lo que también con esa disciplina es conveniente *crear puentes*. Vd. p. 65. De hecho, el autor cita “otras ciencias sociales” en más de una ocasión (vd., p. ej., pp. 57 y 58). En cuanto investigación sobre tema novedoso con metodología poco utilizada, no se busca la “incorporación” de conceptos históricos al derecho administrativo, por lo que confeccionar “elaboración teórica”, análisis de impacto o desarrollo de conceptos para ello

El derecho será analizado de forma crítica, fenómeno histórico que es – “*o direito não é um filho do céu, é simplesmente um fenômeno histórico*”, enfatizaba Tobias Barreto, ya en el siglo XIX<sup>75</sup>. En efecto, históricamente el derecho puede ser entendido tanto como instrumento de dominación cuanto como esfuerzo para someter las diferencias al diálogo. De todas formas, lo cierto es que lo jurídico va más allá del formalismo estricto y dicha aprehensión “*reclama a um tempo o reconhecimento da historicidade do fenômeno jurídico e da necessidade de um estatuto interdisciplinar para o direito*”<sup>76</sup>. De hecho, “[l]a comprensión plena del fenómeno de los derechos humanos necesita la aproximación histórica”, dado que “[e]l mismo concepto de derechos humanos es un concepto histórico, propio del mundo moderno”<sup>77</sup>. Derecho e Historia, pues, caminan juntos.

En ese sentido, importa apuntar, de inicio, que, en la presente investigación, se comparte el entendimiento de Norberto Bobbio sobre los derechos humanos, según el cual “*são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas*”<sup>78</sup>.

Por cierto, el fundamento de los derechos humanos es cuestión ajena a la presente investigación<sup>79</sup>. Sin embargo, este investigador se atreverá a intentar una breve aproximación filosófica del derecho de acceso a la información pública – y, por ello, también de la libertad de expresión – con el modesto propósito de presentar apuntes contextuales en ese sentido. El derecho de acceso a la información pública es un derecho joven, por lo que cualquier esfuerzo para dotarle de consistencia es bienvenido<sup>80</sup>.

---

excedería el marco de esta tesis (vd. pp. 62-63). Se busca *considerar* aspectos históricos para la comprensión de la realidad y buscar elementos para, en conjunto con el derecho, impactarla. Considerando el escaso uso de la interdisciplinariedad en el derecho administrativo, ese propósito aparentemente modesto, en realidad, no lo es – se camina caminos casi desiertos.

<sup>75</sup> “*É preciso bater cem vezes e repetir: o direito não é um filho do céu, é simplesmente um fenômeno histórico, um produto cultural da humanidade*”. La famosa frase aparece en varios textos, como JOSÉ DA COSTA, D., “Marcos do pensamento filosófico e do pensamento jurídico”, *Revista de Informação Legislativa*, núm. 188, 2010, pp. 7-21. Disponible en [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril\\_v47\\_n188\\_p7.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril_v47_n188_p7.pdf) Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 19.

<sup>76</sup> Por cierto, instrumento de dominación preferible a cualquier otro. Herren Aguillar, F., Op. cit. pp. 163 y 157.

<sup>77</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., FERNÁNDEZ GARCÍA, E., “Introducción: La Historia de los derechos humanos: proyecto comprensivo”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 1-10. p. 2.

<sup>78</sup> Bobbio, N. A era..., Op. cit. p. 5.

<sup>79</sup> El interesado en la materia encontrará en Rodríguez-Toubes un concienzudo examen de propuestas de fundamentación de los derechos humanos. Vd. RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J., *La razón de los derechos: perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1995.

<sup>80</sup> Para Ansuátegui Roig, “[c]ualquier esfuerzo por ofrecer unas fundamentaciones cada vez más sólidas siempre redundará en un mayor convencimiento de la necesidad del disfrute generalizado de los derechos fundamentales”. ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994. p. 24.

Para comprender adecuadamente el tema objeto de estudio, es necesario conocer, aunque de forma introductoria, la formación histórica de los derechos humanos, de la libertad de expresión y del derecho humano de acceso a la información pública. Para tal empresa, se ha optado por utilizar, en la medida de lo posible, el método de la *historia integrada*, que considera distintas variables, como pueden ser ejemplo la economía, la cultura, la ideología. Ese método busca dar cuenta “de los estímulos o contraestímulos para tal desarrollo de naturaleza económica, social, cultural, religiosa, ideológica, política y hasta circunstancial responsables de permanencias y cambios en el terreno de las ideas, las conductas y tradiciones, las instituciones y los diseños y funcionamiento de los sistemas”<sup>81</sup>.

De ese modo, uno no puede ignorar que los instrumentos internacionales suelen ser fruto de negociaciones por parte de múltiples actores con intereses no siempre coincidentes. Conocer esa mirada de actores e intereses contribuye a ir más allá de la letra de los textos y, con eso, ofrecer una perspectiva amplia del objeto de estudio. De este modo, junto al análisis técnico-jurídico de los textos pertinentes, se ofrece un análisis histórico. Así, serán consideradas no solamente las líneas, sino también las entrelíneas de los textos. Es decir, serán examinados factores extrajurídicos que influyeron en el lenguaje de los textos, de suerte que se estudian, además de las fuentes formales de instrumentos de derechos humanos pertinentes, también sus fuentes materiales.

En lo que se refiere a los aspectos jurídicos de la tesis, se realiza, primeramente, *análisis descriptivo* de la arquitectura normativa pertinente y de las LAIP de Brasil y de España, todo ello sin desconsiderar dimensiones extrajurídicas – una vez más, se examinan texto y contexto. El examen del procedimiento legislativo que origina las leyes de acceso a la información pública en Brasil y en España se vale, en especial, de las discusiones en el marco de los Parlamentos, por lo que se intenta, en la medida de lo posible, hacer uso del *análisis del discurso* de actores relevantes<sup>82</sup>. Por ocasión de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas a Brasil y España, el *método empírico* se hace presente<sup>83</sup>. Especialmente

---

<sup>81</sup> MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., *Período de investigación. Como realizarlo*. No publicado. p. 8.

<sup>82</sup> Ib. pp. 5-6. Se buscará identificar, al menos, el sujeto emisor, contexto, contenido emitido y destinatario del discurso de Parlamentarios y de comparecientes a sesiones.

<sup>83</sup> “El método empírico está dirigido a buscar un acercamiento entre el sistema normativo y la realidad social. Su objeto de estudio son las normas del derecho y las demás realidades sociales relevantes de un comportamiento individual o colectivo. Su fin, el diagnóstico de la armonía o dicotomía entre el orden jurídico abstracto y el orden social concreto con la medición de la trascendencia de la norma del derecho en dicho orden”. LÓPEZ ROMAN, L.; MONTENEGRO DE TIMARÁN, M. I.; TAPIA FIERRO, R. M., *La investigación, eje fundamental en la enseñanza del derecho. Guía práctica*, Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, 2006. p. 44.

al final de la investigación, se realiza *análisis comparativo* de las leyes estudiadas, en aspectos relevantes a la finalidad de aprendizaje mutuo, siempre con espíritu constructivo. Previamente, se analiza el marco en el que ambas normas se encuentran, cuestión importante para el *derecho comparado*<sup>84</sup>.

A lo largo de la investigación y especialmente por ocasión de la presentación de sugerencias para potenciar la promoción del derecho de acceso a la información pública, este investigador tiene en mente el *análisis funcional del derecho*, sobre el que importa hacer algunas consideraciones. Ya en 1966, Norberto Bobbio reconoció la crisis del positivismo jurídico y defendió “una profunda revisión del carácter de la ciencia jurídica”. Para él, la teoría del Derecho tradicional, conectada a un concepto de Derecho que considera apenas su función protectora-represiva, había envejecido ante el Estado asistencial, con funciones también promocionales<sup>85</sup>.

Para el profesor italiano, “un análisis funcional del Derecho que quiera tener en cuenta los cambios ocurridos en ‘esa específica técnica de la organización social’ que es el Derecho, no puede dejar de integrar el estudio de la tradicional función protectora-represiva del Derecho con el de su función promocional. (...) Se trata de pasar de la concepción del Derecho como forma de control social a la concepción del Derecho como forma de control y de *dirección social*”<sup>86</sup>. Desde su perspectiva, el Derecho tiene por función no solo mantener el orden constituido, sino también cambiarlo. En ese contexto, explica que el ordenamiento represivo intenta hacer la acción no querida imposible, difícil y desventajosa, al paso que el ordenamiento promocional hace lo contrario: torna la acción querida necesaria, factible y ventajosa<sup>87</sup>. Por fin, todavía siguiendo lección del maestro, en esta investigación se busca un equilibrio entre el *análisis estructural* (presente, por ejemplo, cuando se examina los modos

---

<sup>84</sup> DANTAS, I., “Direito Comparado como Ciência”, *Revista de Informação Legislativa*, núm. 134, 1997, pp. 231-249. Disponible en <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/241>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 235.

<sup>85</sup> RUIZ MIGUEL, A., “Estudio preliminar: Bobbio y el positivismo jurídico italiano”, en BOBBIO, N., *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres, Valencia, 1980, pp. 15-58. Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel. pp. 38-39. Es oportuno recordar el contexto de escándalos político-financieros, de incremento de la corrupción, de terrorismo a partir de 1968 – parecía el fin de la “era de la democracia estable y progresiva nacida de la Resistencia contra el fascismo”. pp. 37 y 49.

<sup>86</sup> BOBBIO, N., *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres, Valencia, 1980. Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel. p. 261. Itálico en el original.

<sup>87</sup> *Ib.* pp. 272 y 377. En sus palabras: “[n]o hay ninguna duda de que la función del Derecho no es solamente la de mantener el orden constituido sino también la de cambiarlo adaptándolo a los cambios sociales” (p. 272). “Para alcanzar su fin un ordenamiento represivo realiza operaciones de tres tipos y grados en la medida en que existen tres modos típicos de impedir una acción no querida: hacerla *imposible*, hacerla *difícil* y hacerla *desventajosa*. Simétricamente, se puede decir que un ordenamiento promocional trata de alcanzar su fin a través de las tres operaciones contrarias, es decir, tratando de hacer *necesaria, factible y ventajosa* la acción querida” (p. 377). Destakes en el original. En el cap. 5, se presentará propuesta necesaria, factible y ventajosa – MSCDH. El DAIP es enfocado, así, en su *función promocional*.

de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Brasil y en España) y el análisis funcional, sin que se eclipsen<sup>88</sup>.

Como se ve, con este texto se propone relacionar los niveles internacional (el contexto y el texto del derecho internacional de los derechos humanos, dado el enfoque elegido) y nacional (las leyes nacionales de Brasil y España) del objeto de investigación. Examinar esa relación es fundamental para una adecuada comprensión del proceso de consolidación de nuestro derecho, que, ante la influencia mutua existente entre los sistemas internacionales de derechos humanos y los diversos ordenamientos internos y también entre distintos ordenamientos, configura un discurso transnacional.

Ese análisis es fundamental por propiciar una perspectiva óptima del tema. A pesar de los avances tecnológicos, de las intensas relaciones internacionales, de las facilidades de comunicación y desplazamiento, todavía a día de hoy, los derechos humanos se realizan (o deberían realizarse), primordialmente, en los Estados. *Con el derecho administrativo, los derechos humanos ganan rostro*. Estudiar las leyes brasileña y española de acceso a la información pública permitirá conocer como ese derecho afecta, en la práctica, a la vida de las Personas. Al fin y al cabo, es de la vida que se trata.

Siguiendo a Tomás y Valiente, que presta su nombre al Paseo al lado de la Facultad de Derecho de la ocho veces centenaria Universidad de Salamanca, esta tesis tiene, desde un enfoque bastante específico, “la realidad como problema” y la razón crítica como método de investigación. Con esta investigación, se intenta iluminar un problema todavía eclipsado, siempre buscando “hablar sobre la realidad y no sobre el sexo de los ángeles”<sup>89</sup>. Con ese espíritu, esta tesis busca, en la medida de sus posibilidades, entender el pasado, enfrentar el presente, contribuir con el futuro del derecho de acceso a la información pública. Iniciada con estudio histórico, examina la realidad jurídica contemporánea en Brasil y España y concluye con sugerencias concretas para el futuro. En cada uno de esos momentos, este investigador

---

<sup>88</sup> Id. pp. 272 y 377. Así, desde perspectiva funcional, las medidas de desalentamiento buscan mantener el *status quo*, mientras las medidas de alentamiento buscan el cambio. Bobbio define desalentamiento “como aquella operación con la que A trata de influir el comportamiento no querido (no importa si comisivo u omisivo) de B obstaculizándolo o atribuyéndole consecuencias desagradables; simétricamente, “alentamiento” como aquella operación con la que A trata de influir el comportamiento querido (no importa si comisivo u omisivo) de B o facilitándolo o atribuyéndole consecuencias agradables.” Id. pp. 378 y p. 380. Por fin, id. p. 287.

<sup>89</sup> TOMAS Y VALIENTE, F., “La defensa de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-83, pp. 185-192. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8205/7856>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. pp. 185-186. En ese sentido, este investigador desea manifestar que no comparte las ideas de un legalismo reduccionista carente de visión, que insiste en mirar exclusivamente al árbol y olvida el bosque; que vive en una torre de marfil, ajeno al alrededor; que olvida que el derecho existe *para* la realidad.

tuvo en mente las Personas. A fin de cuentas, recuerda Cançado Trindade, “[e]l titular de derechos es el ser humano, de carne y hueso y alma”<sup>90</sup> – hay que tenerlo presente a cada instante.

La investigación se basará en diferentes tipos de fuentes, examinadas de forma crítica, como la normativa (como textos internacionales de derechos humanos y leyes) y la bibliográfica (libros y artículos científicos). Se buscan, siempre que sea posible, fuentes primarias, como: i) documentos de organizaciones internacionales (a ejemplo de los *travaux préparatoires* de determinados textos internacionales); ii) documentos relacionados a la elaboración de las leyes brasileña y española de acceso a la información pública; iii) información pública obtenida junto a Brasil y España en el marco de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas. En menor escala, otras fuentes, como artículos de prensa (en especial, de los periódicos *Folha de São Paulo* y *El País*), son utilizadas.

### 1.2.3 Conceptos iniciales

A lo largo de la investigación, se percibirá cierta desarmonía terminológica en la materia<sup>91</sup>, lo que dificulta la realización del derecho objeto de estudio<sup>92</sup>. Dicha desarmonía podría ser considerada, al menos en parte, herencia de la Guerra Fría, contexto en que se redactaron los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. En efecto, la redacción del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos resultó, “en aras

---

<sup>90</sup> Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. Voto concurrente del Juez A. A. Cançado Trindade. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf). Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 6.

<sup>91</sup> Desafíos relacionados a la cuestión terminológica no son una exclusividad de esta materia. Por ejemplo, nota Martínez Quinteiro que “[e]l ‘Derecho Humano a la Seguridad’ es rico en manifestaciones y acepciones (Derecho a la Seguridad Personal, Jurídica, Patrimonial, Ciudadana, Colectiva, Pública, del Pueblo, Nacional, Internacional, etc.). Sin embargo, su imprecisa enunciación y la de algunas de las múltiples concreciones registradas en los textos propositivos o normativos de Derechos Humanos, o la variabilidad de las recogidas u omitidas en aquellos, dificultan una descripción intemporal del cambiante concepto y contenido de sus ‘determinaciones’ o incluso del ‘derecho matriz’”. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E. “La expansividad del discurso sobre el ‘derecho humano de seguridad’, un ‘derecho síntesis’. Concreciones y etiología”, *Studia Histórica, historia contemporánea*, vol. 36, 2018, pp 35-70. Monográfico: Los derechos humanos en el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Naciones Unidas. M. de la P. PANDO BALLESTEROS (Coord.). Disponible en <http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/article/view/shhc2018363570/19945>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 35. Asimismo, sobre esa misma cuestión, vd., pp. 35-41 y 60-70, en especial, pp. 39 y 61.

<sup>92</sup> Artigo 19, *Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública: Relatório anual 2012/2013* (São Paulo: Artigo 19, 2013), disponible en <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/balancoLai.pdf>. Acceso el 21 de febrero de 2019. p. 28. En discusión organizada por la ONG Artigo 19, el 30 de abril de 2013, con otras 15 organizaciones sobre la LAIP brasileña, “ficou clara a dificuldade em conceituar transparência ativa”. Además, el “rol limitado e a terminologia genérica utilizada pela lei não contribui para ampliação e consolidação de práticas progressivas de publicação proativa de dados de relevante interesse público”. Ambas citas en la p. 28.

del necesario consenso, (...) quizá demasiado ambigua e imprecisa”<sup>93</sup>. Además, el derecho objeto de este estudio es relativamente nuevo, por lo que su justificación y alcance se encuentran en elaboración y “no es unívoca la referencia al término”<sup>94</sup>.

Así, se parte de antecedentes ambiguos e imprecisos y, además, muchas veces no se confiere la atención adecuada a la cuestión terminológica. La Corte Interamericana, por ejemplo, en su celebrada sentencia del caso Claude Reyes, tal vez por cuestiones de estilo (pero a costa, como se verá, de mayor seguridad jurídica), se refiere de diferentes formas al mismo objeto: “información pública”<sup>95</sup>; “información bajo el control del Estado”<sup>96</sup>; “información bajo el control del Estado, que sea de interés público”<sup>97</sup>; “información de interés público bajo su control [del Estado]”<sup>98</sup>. La Corte parece adoptar la expresión “información bajo el control del Estado”, a pesar de la mayor aceptación de la expresión “información pública”. Mientras tanto, en documentos de las Naciones Unidas, como la Observación General n° 34 del Comité de Derechos Humanos y el informe del relator especial de 2013, se lee la expresión “derecho de acceso a la información”<sup>99</sup>.

En aras de mayor seguridad jurídica, se buscará, con coherencia, obtener la máxima armonía terminológica posible<sup>100</sup>. En efecto, ya advertía Desantes Guanter, “[e]l lenguaje es vida y, como tal, cambia, evoluciona, se mueve, se devalúa, se gasta, se extingue y renace, se potencia, se carga de nuevos significados. Para utilizar palabras en sentido rigurosamente científico hay que determinar exquisitamente lo que quieren expresar. De otro modo, amenaza

---

<sup>93</sup> BONET PÉREZ, J., “Artículo 19” en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 319-334. Vd. pp. 320-321.

<sup>94</sup> DÍAZ CAFFERATA, S., “El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley”, *Lecciones y Ensayos*, núm. 86, 2009, pp. 151-185. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 153. Argumenta, además, que nuestro derecho presenta “configuraciones parcialmente distintas en los diferentes sistemas jurídicos que la han receptado.”

<sup>95</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. 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). Acceso el 5 de junio de 2019. Párrs. 68 (se refiere a la Comisión Interamericana y a los representantes de las víctimas), 78 y 84.

<sup>96</sup> Párrs. 69, 77, 82, 83, 88, 93, 94, 98, 99, 100, 101, 103.

<sup>97</sup> Pár. 86.

<sup>98</sup> Pár. 87. Por cierto, fueron analizados los párrs. 61 a 103, que reflejan las Consideraciones de la Corte sobre la violación del artículo 13 de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2 (libertad de pensamiento y de expresión).

<sup>99</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 34: Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión”, CCPR/C/GC/34 (12 de septiembre de 2011), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/34>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, A/68/362 (4 de septiembre de 2013), disponible en <http://undocs.org/es/A/68/362>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Vd. párrs. 18 y ss de ambos documentos.

<sup>100</sup> Sobre el tema, vd. VILLANUEVA, E., *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2003. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1156-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-latinoamerica>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. XVI.



el peligro de una disociación entre el pensar y el decir”<sup>101</sup>. Eso es especialmente importante en la actualidad, pues, como enseña Martínez Quinteiro, “[e]n los albores del siglo XXI el discurso de los derechos humanos pierde unidad, se debilita, amenaza con confundir a sus múltiples portavoces en esta Torre de Babel, donde los mismos significantes, frecuentemente esgrimidos con fines legitimadores por quienes no creen en el discurso internacional, cobran distintos significados”<sup>102</sup>. Así, es importante aclarar el significado de los significantes presentados a continuación.

Por *democracia* se entiende “*o poder dos indivíduos tomados um a um, de todos os indivíduos que compõem uma sociedade regida por algumas regras essenciais, entre as quais uma fundamental, a que atribui a cada um, do mesmo modo como a todos os outros, o direito de participar livremente na tomada das decisões coletivas, ou seja, das decisões que obrigam toda a coletividade*”<sup>103</sup>. En pocas palabras, se entiende “democracia como el gobierno del poder público en público” o “régimen del poder visible”<sup>104</sup>. Las definiciones de Bobbio, que se complementan, servirán de fundamento al mecanismo propuesto en el capítulo final.

Los *derechos fundamentales* “son aquéllos que reconoce y protege una determinada Constitución por entender que afectan a las dimensiones básicas y entrañables del ser humano”<sup>105</sup>. La expresión se refiere a un determinado ordenamiento interno, mientras *derechos humanos* se refiere a la esfera internacional<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> DESANTES GUANTER, J. M., *Fundamentos del derecho de la información*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1977. p. 15.

<sup>102</sup> MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “El discurso de los derechos humanos en perspectiva histórica. El síndrome de la Torre de Babel” en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 41-59. p. 55. Especialmente en ese contexto, cabe tener en mente que los derechos humanos “pueden ser, y lamentablemente son, muchas veces, reelaborados, desnaturalizados y manipulados para servir al poder”. PANDO BALLESTEROS, M. de la P., “Introducción” en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 15-37. p. 17. Sobre el tema, vd., asimismo: MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., entrevistada por Daniel Justo Sánchez y Moisés Rodríguez Escobar, *Historias de bolsillo*, especial 70 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, España, Radio Universidad de Salamanca, 17h, lunes 10 de diciembre de 2018. Disponible en <http://radio.usal.es/programa/historias-de-bolsillo/>. Acceso el 26 de mayo de 2019. Tras señalar “la potencia del discurso de los derechos humanos”, Martínez Quinteiro nota que “[n]adie quiere estar fuera [de ese discurso]. Ninguno. (...) Es un discurso fortísimo y debilísimo al mismo tiempo” (minuto 30).

<sup>103</sup> Bobbio, N., *A era ...* Op. cit. p. 119.

<sup>104</sup> Bobbio, N., *El futuro...* Op. cit. pp. 94-95 y ss. En el mismo sentido, BOBBIO, N., *Democracia e segredo*. Unesp, São Paulo, 2015. Organização de Marco Revelli e tradução de Marco Aurélio Nogueira. pp. 29, 35, 40- 41, 74-76, 82. Trae, p. ej.: “[o] princípio fundamental do Estado democrático é o princípio da publicidade, ou seja, do poder visível. Deste princípio derivam muitas das regras que diferenciam um Estado democrático de um Estado autocrático. Por uma simples razão: governo democrático é aquele em que os governantes devem exercer o poder sob o controle dos cidadãos. Mas como poderiam os cidadãos controlá-lo se não o veem?”. Ib. p. 82.

<sup>105</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995. p. 32.

<sup>106</sup> Se trata de una diferenciación bastante común, largamente difundida y aceptada. Por cierto, los derechos humanos no necesariamente coinciden con los derechos fundamentales de determinado ordenamiento.

*Derechos y libertades* son “términos distintos que describen una misma realidad solo que desde perspectivas distintas y, en todo caso, complementarias. (...) esa distinción apuntada entre una perspectiva o contenido objetivo que podría hacer uso del término libertad y otra subjetiva designada como derecho, se observa con claridad en el art. 6 de la Declaración francesa de 1793: ‘La libertad es el poder que pertenece al hombre de hacer todo lo que no dañe a los derechos de los demás...’”<sup>107</sup>.

*Libertades públicas* (como la libertad de expresión, la religiosa y las de enseñanza, cátedra, reunión, asociación, residencia, movimiento y petición), manifestaciones de la libertad de la Persona, “son espacios de libertad que se oponen pública y activamente frente al poder político, frente al Estado”<sup>108</sup>. Las *libertades públicas* son entendidas como “los poderes de autodeterminación reconocidos y organizados por el Estado, por medio de los cuales el hombre, en los diversos dominios de la vida social, escoge él mismo su comportamiento”<sup>109</sup>.

La *libertad de pensamiento* “se refiere al derecho de todo ser humano de hacer uso de su intelecto y de no depender en ello de ninguna autoridad más que de la propia o propiamente elegida”<sup>110</sup>. La *libertad de opinión*, a su vez, “incluye el derecho de todo ser humano a tener una opinión propia”<sup>111</sup>. Ambas buscan asegurar una libertad del *forum internum*<sup>112</sup>. Pero no se confunden en la medida en que “la libertad de pensar se refiere al

---

<sup>107</sup> Sánchez Ferriz, R., Op. cit. pp. 40-42. En la p. 41, escribe: “con la palabra derecho se trata de calificar facultades concretas del individuo, la subjetivización del elemento jurídico y, en particular, la capacidad procesal para proveer a su defensa; en la de libertad hay una referencia más directa al ámbito o contenido de la actuación del hombre”. No se puede olvidar que la libertad misma es un derecho (ya según las primeras declaraciones) y que todo derecho conlleva libertad tanto en su concepción cuanto en su ejercicio. p. 42 En ese sentido, libertades son “aquellos derechos o poderes considerados fundamentales para la plena manifestación y desarrollo de la personalidad humana, que pertenecen a cada hombre y posibilitan su desenvolvimiento en el entorno social y político”. p. 48. En negrito en el original.

<sup>108</sup> Ib. pp. 222-224. Para la autora, “las libertades públicas representan históricamente, y hasta cabría decir que aún ahora, los derechos menos gratos o más ‘molestos’ al poder”. p. 224.

<sup>109</sup> HERNÁNDEZ, R., “Las libertades públicas en Costa Rica” en HERNÁNDEZ, R. y TREJOS, G., *La tutela de los derechos humanos*, Juricentro, San José, 1977, pp. 11-58. p. 13. Para Sánchez Ferriz, “Las libertades públicas garantizan al individuo una esfera de libertad que sólo a él corresponde ejercitar pero siempre en el marco constitucional y legalmente establecido por cuanto, siendo expresión de la espontaneidad social pueden, también, comprometer el orden democrático.” Sánchez Ferriz, R., Op. cit. pp. 247-248. En negrito en el original.

<sup>110</sup> HORN, H.-D., “Libertad de pensamiento” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 423-427. p. 423. A continuación, afirma que “[e]l derecho de pensar en forma libre e individual es importante, sobre todo, para aquel que piensa distinto, fuera de lo común o en un sentido no conformista”.

<sup>111</sup> HORN, H.-D., “Libertad de opinión” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 635-639. p. 635.

<sup>112</sup> HORN, H.-D., “Libertad de pensamiento”... Op. cit., p. 425 y HORN, H.-D., “Libertad de opinión”... Op. cit. p. 635. En palabras de Horn: “[l]a libertad para pensar asegura una libertad del *forum internum*. Se protegen los pensamientos que están adentrados en el intelecto. Por ello, la libertad de pensamiento no forma parte de las libertades externas que determinan y ordenan las relaciones entre los seres humanos”. p. 425. “Al igual que la libertad de pensamiento (Vº 35), ésta [libertad de opinión] protege un tipo legal de la vida espiritual interna, del *forum internum*. Ambas concesiones de libertad están estrechamente relacionadas, pero aún así son de diferenciar. Mientras que la libertad de pensamiento se refiere al acto de pensar y los pensamientos en sí, en el caso de la libertad de opinión el resultado de un proceso intelectual o pensativo es el

pensar y los pensamientos como tales, la libertad de opinión ampara el resultado de un proceso pensante”<sup>113</sup>. La *libertad de expresión* “no sólo abarca la libertad de tener una opinión, sino también de expresarla”<sup>114</sup>. A diferencia de las primeras, se trata de una libertad externa<sup>115</sup>. La *libertad de prensa* “abarca todas las actividades irremplazables para la configuración y producción de un producto de prensa. (...) forma parte de la libertad externa o de la libertad primaria y es un medio para asegurar la libertad de autodeterminación”<sup>116</sup>. Por *libertad de información* “se entiende el derecho de informar a otros (*ius informandi* o libertad de información activa), así como el derecho de informarse y ser informado (libertad de información pasiva)”<sup>117</sup>.

Como ya dicho, los significantes cambian con el tiempo. Según la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1946, “libertad de información implica el derecho de recopilar, transmitir y publicar noticias en cualquier parte y sin restricción alguna y como tal es un factor esencial en cualquier esfuerzo serio para fomentar la paz y el progreso del mundo”<sup>118</sup>. En la actualidad, según la página web de la

---

centro de atención. (...) La libertad de opinión radica, entonces, en la libertad de pensamiento. Además, la libertad de opinión se puede considerar como una consecuencia de la libertad de pensamiento”. p. 635.

<sup>113</sup> HORN, H.-D., “Libertad de pensamiento”... Op. cit., pp. 423-425.

<sup>114</sup> BOHM, M., “Libertad de expresión” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 615-619. p. 615.

<sup>115</sup> H.-D., “Libertad de opinión”... Op. cit. pp. 635-639. p. 635. En palabras del autor: “[l]a libertad de tener una opinión propia es de separar de la libertad de expresar y difundir esa opinión propia. A diferencia de la libertad de opinión interna, la libertad de expresión y de difusión de opiniones (Vº 53) es una libertad externa que regula y ordena las relaciones de los seres humanos entre sí”.

<sup>116</sup> DESPEUX, G., “Libertad de prensa” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 767-771. pp. 767-769.

<sup>117</sup> GORNIG, G., “Libertad de información” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 507-509. p. 507.

<sup>118</sup> Resolución 59 (I) de la Asamblea General, “Convocación de una conferencia internacional de libertad de información”, A/RES/59(I) (14 de diciembre de 1946), disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/es/A/RES/59(I)). Acceso el 5 de junio de 2019. Párr. preambular 2. Se trata de más un ejemplo de la diversidad de significados para un mismo significante. En efecto, Hannikainen y Myntti consideran la libertad de información como una “recalificación” de la libertad de expresión: “[a]fter World War II, the concept of freedom of the press, now significantly relabelled ‘freedom of information’ was, however, more controversial than ever”. HANNIKAINEN, L., MYNTTI, K., “Article 19” en EIDE, A. et al, *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993, pp. 275-286. p. 275. A propósito, la misma ambigüedad que genera inseguridad jurídica también facilita la adopción de textos internacionales. En ese sentido, tratando de la propia resolución 59: “[s]uch a resolution could be adopted only because the same language means two or - more - different things to governments holding differing political and economic philosophies”. CANHAM, E. D., “International freedom of information”, *Law and contemporary problems*, vol. 14, núm. 4, 1949, pp. 584-598. Disponible en <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol14/iss4/2/>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. p. 589.

UNESCO, “[l]a libertad de información puede definirse como el derecho a tener acceso a la información que está en manos de entidades públicas”<sup>119</sup>.

Para Peces-Barba y otros, el *derecho a la información* “puede ser entendido de diversas maneras: en primer lugar, como sustitutivo de la libertad de expresión, que, sin anularla en teoría, encuentra un fundamento distinto al reconocer como derecho el derecho a ser informado; en segundo lugar, entendido como el derecho de todo ciudadano a que las empresas periodísticas informen con exactitud y objetividad, y en tercer lugar, como derecho cuyo titular es el ciudadano y el sujeto pasivo es el Estado; derecho, por tanto, a que la actividad estatal y política sea transparente y accesible a todo aquél que lo pretenda con las naturales limitaciones por razón de guerra y seguridad”<sup>120</sup>. Para ellos, “[e]sta distinción de los tres sentidos del derecho de información no es una pura elucubración, sino que encuentra su significación y razón de ser en el hecho de que el concepto de derecho a la información no es sólo manejado hoy día por personas respetuosas de la libertad de expresión, esforzadas en la lucha por el respeto de los derechos de los ciudadanos, sino que también es manejado por personas de signo contrario, lo que obliga a matizar con mucho cuidado el sentido y la trampa que pueda haber en la expresión ‘derecho a la información’”. Citan como ejemplo la Ley de Prensa e Imprenta española de 1966, que utiliza la expresión en sentido determinado para justificar “potestades preventivas y represivas de la Administración”<sup>121</sup>.

El *derecho a la información* puede ser entendido también como “tan sólo uno de los dos aspectos o bienes jurídicos amparados por la *libertad de información* o *derecho de información*, esto es, el derecho a recabar y recibir información, algo distinto del derecho a

---

<sup>119</sup> Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>. Acceso el 24 de diciembre de 2019. Sigue el texto: “[e]s parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión”.

<sup>120</sup> PECES-BARBA, G., QUADRA SALCEDO, T., MOHEDANO, J. M. y GONZÁLEZ, P., *Sobre las libertades políticas en el estado español (expresión, reunión y asociación)*, Fernando Torres, Valencia, 1977. p. 48. “La última acepción es la más común y la única que consideramos válida y que puede ser entendida de forma estricta o en forma más amplia. El derecho a la información significa literal y estrictamente derecho a ser informado por el Estado y en sentido amplio, también, derecho a informar a los demás. Si lo tomamos en sentido amplio el término englobaría así libertad de expresión y el derecho a ser informado por el Estado (13). El derecho a ser informado por el Estado entra básicamente en esa nueva perspectiva de las relaciones entre Estado y prensa o ciudadano, en la que el Estado no sólo no prohíbe, sino que facilita los datos de hecho necesarios. El fundamento del derecho a ser informado por el Estado radica en el hecho de ser el individuo parte de la comunidad, cuya expresión es el Estado, y para cuyo servicio está. Este derecho tiene como límite la seguridad y defensa del propio Estado, como es obvio; la importancia de este derecho a ser informado por el Estado no es necesario subrayarla, en cuanto supone un giro radical de la concepción de la cosa pública como ‘arcana res’, razón de Estado, que pasa a una visión del Estado que, como cosa de todos, ha de ser transparente”. p. 52. Vd. págs. 48 y ss.

<sup>121</sup> Ib. pp. 48-49 y 50.

comunicarla o difundirla, también denominado *derecho de difusión*<sup>122</sup>. Sin embargo, por *derecho a la información* también “se suele comprender el derecho a acceder a información que está en manos de las entidades públicas”<sup>123</sup>. Como se ve, el mismo significante trae varios significados, algunos apenas sutilmente distintos, en evidente demostración de la necesidad de exponer ese catálogo de definiciones.

En efecto, “información” no es un término unívoco. Puede significar, por ejemplo, “hechos o noticias de interés público”<sup>124</sup>. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>125</sup> entiende que la “información” a que se refiere el artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción”<sup>126</sup>. Para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>127</sup>, “información” es entendido en sentido amplio, independiente del formato en que esté disponible; “comprende todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluyendo documentos, películas, microfichas, vídeos, fotografías y otros”, por lo que no se reduce a materiales escritos, siendo más amplio que “documentación”<sup>128</sup>. Dado el carácter polisémico de la palabra, se optó, a fin de evitar

---

<sup>122</sup> MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Derecho a la Información” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 515-523. p. 515.

<sup>123</sup> Mendel, T., Op. cit. p. 3. En efecto, aunque no sea el más preciso (incluye lo que no debería y no incluye todo lo que debería y parece confundir *información e información pública*, como se verá en unos párrafos), se trata de un concepto bastante difundido, usado incluso por las Naciones Unidas, como, p. ej., en la OG n. 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (doc. CCPR/C/GC/34, de 21 de julio de 2011): “18. El párrafo 2 del artículo 19 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] enuncia un derecho de acceso a la información *en poder de los organismos públicos*” (destaque del investigador). La OG prevé que la definición de organismos públicos “puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas” (par. 18) y enfrenta la cuestión de datos personales de carácter privado, incluso obtenidos ilegalmente – sobre ambos temas se tratará en unos párrafos.

<sup>124</sup> Martínez Quinteiro, M. E., “Derecho a la Información”... Op. cit. p. 517. Así se expresa la autora: “por información no entendemos cualquier idea u opinión que un hombre decida, en ejercicio de su libertad, expresar, sino la comunicación o recepción de hechos o noticias de interés público, aunque puedan incluir ideas u opiniones de trascendencia colectiva o venir inseparablemente entrelazadas con ellas”.

<sup>125</sup> Órgano de las Naciones Unidas compuesto por expertos independientes cuyo mandato es supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes. Es un “órgano de tratado”, es decir, creado en virtud de un tratado para supervisar su cumplimiento. A días de hoy, son nueve los órganos de tratados. Vd. art. 28 y ss. del Pacto en comento.

<sup>126</sup> OG n° 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, doc. CCPR/C/GC/34, de 21 de julio de 2011, pár. 18.

<sup>127</sup> La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos forman el sistema interamericano de protección y promoción de derechos humanos. La Comisión es un órgano principal y autónomo de la OEA previsto en la Carta de dicha organización (art. 106) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 33-51).

<sup>128</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información* (Washington: OEA, 2007), disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. Párrs. 109 y 110. Además, según la Relatoría, “[a]lgunos autores entienden que la palabra información abarca ‘los procedimientos - acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir - así como los tipos- hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones’. Otros consideran que debe incluir, además de los actos considerados como oficiales, correspondencia, memoranda, libros, planos, mapas, dibujos, fotografías, films, microfilms, audios, videos y cualquier otro medio”. Pár. 108.

incertidumbres, por calificar la información a que se refiere esta tesis. Así, en esta tesis, se entiende *información pública* como la información de carácter no privado elaborada o custodiada, de forma directa o delegada, por el Estado<sup>129</sup>.

Implícitos en esa definición están dos conceptos relevantes: i) no toda la información bajo custodia estatal es pública, por ejemplo, los datos personales de carácter privado, como la información privada bajo secreto fiscal, que no se torna pública porque está custodiada por el Estado<sup>130</sup>; ii) no toda la información pública se encuentra necesariamente bajo custodia estatal; más allá de cuestiones como robo, pérdida o destrucción de información pública, se prevé la posibilidad de que actores distintos al Estado custodien información pública<sup>131</sup> – de ello, se infiere que la información pública no pierde su característica pública por no estar bajo custodia estatal.

Así, calificar de pública la información según el criterio de su ubicación (local de custodia) no solo crea, innecesariamente, indeseada inseguridad jurídica, sino que también limita, injustificadamente, el alcance del derecho de acceso a la información pública. En definitiva: la información no es pública porque está en manos del Estado, sino que está en manos del Estado porque es pública<sup>132</sup>. Con eso, además, se evidencia la importancia de la armonía terminología – expresiones distintas pueden tener alcance distinto.

---

<sup>129</sup> Carbonell entiende el DAIP como “el derecho de conocer la información de carácter público que se genera o que está en posesión de los órganos de poder público o de los sujetos que utilizan o se benefician con recursos provenientes del Estado”. CARBONELL, M., *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1408/7.pdf>. Acceso el 17 de febrero de 2019. p. 597. Vd. Hernández Godínez, A., Op. cit. p. 57. El autor cita a Carbonell.

<sup>130</sup> Sobre el tema información pública x privada, vd. CAMARGO CUNHA FILHO, M., SILVA XAVIER, V. C., *Lei de acesso à informação: teoria e prática*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014. pp. 137 y ss. A propósito, la recolección ilegal de datos privados por autoridades públicas no torna esa información “pública”. Nunca está de más recordar el principio de legalidad, fundamento del derecho administrativo, garantizado constitucionalmente en España (arts. 9.1 y 103.1) y en Brasil (art. 37, *caput*).

<sup>131</sup> Vd., p. ej., arts. 1º y 2º de la LAIP brasileña y arts. 2 y 3 de la LAIP española. En el mismo sentido, como ya apuntado, la OG n° 34 del CCPR prevé, en su pár. 18, que la definición de organismos públicos “puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas” (vd. párs. 7 y 18). A propósito, Fernández Ramos, al tratar del art. 13 de la LAIP española, expresa que la cuestión de la custodia (“obrar en poder”) debe ser interpretada “en el sentido de que el sujeto obligado disponga de los poderes jurídicos necesarios para su obtención”, como en el caso de un organismo que “externalice la custodia de sus fondos documentales”. Y sigue: “[i]ncluso en el caso de documentos indebidamente retenidos por un tercero, (...) la legislación atribuye a las Administraciones diversas potestades para obtener su reintegro, en aras de la protección del patrimonio documental – art. 54.2 Ley de Patrimonio Histórico Español”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Artículo 13. Información pública” en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 734-767. p. 759.

<sup>132</sup> Para Mendel, “[l]a idea de que las entidades públicas no detentan la información para sí mismas sino como custodios del bien público está ahora firmemente comprendida por las personas de todo el mundo. (...) En este sentido, las leyes sobre el derecho a la información reflejan la premisa fundamental de que el gobierno existe para servir al pueblo”. Mendel, T., Op. cit. p. 4. Vd., además, Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 137 y ss.



En ese contexto, la presente investigación concibe la información pública como *instrumento* – instrumento al servicio de las Personas, instrumento al servicio de la realización de los derechos humanos, instrumento al servicio de los objetivos, valores y principios constitucionales de cada país<sup>133</sup>. Es decir, la información pública, quintaesencia de la democracia, de la *res publica*<sup>134</sup>, es la información relativa a la gestión pública, a las actividades públicas. La LAIP española, que indirectamente define información pública como información relativa a la actividad pública, respalda ese entendimiento<sup>135</sup>.

En pocas palabras y para los fines de esta investigación, el *derecho de acceso a la información pública* consiste, en esencia, en el derecho de las Personas a conocer el Estado – especialmente sus actividades, sean ellas pasadas, presentes o futuras<sup>136</sup>.

Como se ve, el alcance del *derecho de acceso a la información pública*, expresión que da título a esta tesis, no es tan amplia cuanto el del *derecho de acceso a la información*, dado que su objeto es delimitado. En efecto, hechos o noticias de trascendencia pública son objeto

---

<sup>133</sup> Vd., p. ej., preámbulo y arts. 1º, 3º y 4º de la Constitución Brasileña y preámbulo y art. 1º de la Constitución Española

<sup>134</sup> “O termo *República*, ou *Res Publica*, tem o significado de *coisa pública*. Nos Dicionários Latino-Português e Latino-Vernáculo *Res* é tratado como coisa, objeto, ser, e *Publica*, palavra feminina, traz o sentido original de meretriz, ou seja, aquela que pertence a todos. As formas *publicus*, *publicum* correspondem ao que é geral, ordinário, vulgar, do que concerne ao povo e ao bem comum.” Sigue la autora afirmando que “[o] conceito *res publica*, ao contrário, sugere um momento de abertura da participação cívica, simbolizada na formulação de uma terminologia claramente popular, cujo significado, profundamente arraigado nas mentalidades, gozava de ampla ressonância na cultura romana”. GUARACY MACHADO, H., “De *res publica* e de república: o significado histórico de um conceito”, *Cadernos de história*, núm. 1, 1995, pp. 7-15. Disponible en <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/1641/1727>. Acceso el 5 de junio de 2019. p. 13.

<sup>135</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la *información pública* y buen gobierno

Artículo 1. Objeto. Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la *actividad pública*, regular y garantizar el derecho de acceso a la *información relativa a aquella actividad* y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento (Vd. atentamente los destaques del investigador). Vd., además, el art. 13 de esa misma Ley. Por cierto, nunca está de más enfatizar que cualquier actividad pública debe siempre observar los estándares internacionales vigentes en materia de derechos humanos. Además, no se puede olvidar que el Estado tiene la obligación de preparar determinada información pública ante eventos concretos, como investigaciones policiales o demandas judiciales, p. ej., deber que un Estado democrático de derecho no puede evadir.

<sup>136</sup> El informe anual de 2010 del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas registra que: “[l]os procedimientos democráticos implican que las personas tengan acceso a la información pública, entendiéndose ésta como la relacionada con toda la actividad del Estado” (pár. 31). Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue”, A/HRC/14/23 (20 de abril de 2010), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/14/23>. Acceso el 17 de febrero de 2019. Asimismo, Hernández Godínez entiende el DAIP “como el derecho que tienen todos los individuos para acceder a las fuentes de información pública del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) con el fin de investigar, recibir y difundir información sobre los actos que generan en virtud de sus facultades constitucionales y legales”. Hernández Godínez, A., Op. cit. p. 57. A propósito, vd. arts. 1º y 2º de la LAIP brasileña, arts. 2 y 3 de la LAIP española, párs. 7 y 18 de la citada OG nº 34. *Lato sensu* y más allá de los límites de esta investigación, se podría entender el DAIP como el derecho a conocer las organizaciones que ejercen actividades públicas, como organizaciones internacionales, partidos políticos, sindicatos, ONGs.

del derecho a la información<sup>137</sup>. En suma, en este trabajo, se concibe el *derecho de acceso a la información pública* como una especie del género *derecho de acceso a la información*<sup>138</sup>.

Importa aclarar, igualmente, que el *derecho de la información* y el *derecho a la información* no se confunden, pues el primero es la ciencia al servicio del segundo, su objeto, objetivo y razón de ser. Es decir, el derecho de la información busca posibilitar el derecho a la información, con el propósito de ser un derecho para la información<sup>139</sup>.

El derecho de acceso a la información pública no se confunde con el *derecho a la verdad*, que surge como “respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH por parte de los Estados” en el contexto de “múltiples y reiteradas rupturas del orden democrático” y “la violación masiva y sistemática de derechos humanos”, en especial la desaparición forzada, en la historia reciente de América. Así, el derecho a la verdad se refiere específicamente “a la información acerca de las circunstancias que rodearon las violaciones graves de los derechos humanos”<sup>140</sup>.

Es especialmente importante registrar que *publicidad* y *transparencia* tampoco se confunden. Si, a primera vista, pueden parecer sinónimos, una mirada atenta – atenta incluso a lo obvio – destaca las diferencias. Según el Diccionario de la lengua española, “público” significa, entre otras acepciones, “[c]onocido o sabido por todos”, mientras “transparente”, igualmente entre otras acepciones, “[d]icho de un cuerpo: Que permite ver los objetos con nitidez a través de él”<sup>141</sup>. Con eso, se nota una diferencia fundamental en el espíritu de ambos conceptos: algo público *es* “sabido por todos”, al paso que algo transparente “*permite*” que objetos sean vistos – a fin de cuentas, el que se pueda ver a través de un cuerpo no significa que todos lo hayan hecho. En ese sentido, “*transparência significa, apenas, a*

---

<sup>137</sup> Martínez Quinteiro, M. E., “Derecho a la Información”... Op. cit. p. 517 y Hernández Godínez, A., Op. cit. p. 54. Por cierto, la expresión “derecho de acceso a la información pública” es más amplia que “derecho humano de acceso a la información pública” – “derechos humanos” suele referirse a la esfera internacional.

<sup>138</sup> Hernández Godínez, A., Op. cit. p. 57. Vd., además, el pár. 19 del doc. ONU A/68/362 (4 de septiembre de 2013). Asimismo, vd. Villanueva, E., Op. cit. p. XXIV. Por fin, vd. Carbonell, M., Op. cit. p. 597.

<sup>139</sup> Hernández Godínez, A., Op. cit., p. 52.

<sup>140</sup> En ese contexto, “[l]a obligación de acceso a la información en casos de graves violaciones a los derechos humanos contempla un conjunto de obligaciones”: i) definir, por ley, los límites al acceso a la información pública; ii) asegurar un recurso judicial efectivo para los casos de negativa de acceso a la información; iii) colaborar con las investigaciones; iv) promover medidas de acceso a la información pública, como apertura de archivos para medidas como inspecciones y rastreos; v) crear, preservar y facilitar acceso a archivos. CIDH. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2.13 de agosto de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acceso el 12 de diciembre de 2019. pp. 3-10.

<sup>141</sup> Disponible en <https://dle.rae.es/público?m=form> y <https://dle.rae.es/transparente?m=form>. Acceso el 12 de diciembre de 2019.



*disponibilização de informações por parte do Estado, ao passo que a política de publicidade vai além, significando uma real interlocução do Estado com a sociedade*<sup>142</sup>. Así, “publicidad” remite a dialogo y movimiento, mientras “transparencia”, a un estado<sup>143</sup>. Por fin, “publicidad”, por referirse a “público”, trae en su esencia y en su historia un *sentimiento de pertenencia* que el término “transparencia” no es capaz de transmitir<sup>144</sup>. Este trabajo enfoca especialmente la obligación estatal de difundir, sin necesidad de solicitud, determinada información pública. La Ley española (19/2013) la llama publicidad activa, al paso que el Decreto brasileño (7.724/2012), la denomina transparencia activa. Por todo lo expuesto en este párrafo, se entiende más apropiado utilizar la expresión *publicidad activa*<sup>145</sup>.

Por fin, el *derecho al respeto a la vida privada* “significa el derecho a vivir la propia vida con el mínimo de interferencia por parte de terceros y, en particular, del Estado”<sup>146</sup>. Un *dato personal* está constituido por “[t]oda información, de carácter directamente nominativo o codificada que incluye elementos propios sobre la identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social de un individuo, y permite por ello su identificación,” y debe ser protegido por el Estado (muchas veces, del propio Estado)<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. p. 10. Los autores se basan en lección de Fernando Filgueiras. Por cierto, Bianchi observa que “[i]t [transparency] means different things to different people in different contexts”. Bianchi, A., Op. cit. p. 8. Vd. pp. 6-10. Peters nota que “[t]he opposites of transparency are not only opaqueness (opacity), secrecy and confidentiality, but also complexity and disorder”. PETERS, A., “Towards Transparency as a Global Norm”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 534-607. pp. 534-535.

<sup>143</sup> Esa dificultad teminológica no es nueva. De hecho, ya en 1997, decía Fernández Ramos que “la expresión ‘transparencia administrativa’ se viene utilizando para englobar instituciones jurídicas estructural y funcionalmente diversas, como la motivación de los actos administrativos e incluso la propia participación en el procedimiento y en las funciones administrativas. Y esta misma amplitud de la noción de transparencia va a ser causa de su ambigüedad, puesta de manifiesto tanto por la doctrina francesa como italiana, que dirán que la transparencia, más que un instituto jurídicamente preciso, constituye un modo de ser de la Administración, un conjunto de institutos, un objetivo o parámetro axiológico desde el que evaluar la acción de la Administración Pública”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997. pp. 19-20.

<sup>144</sup> García Macho entiende que “[l]a transparencia se manifiesta como un concepto poliédrico con múltiples manifestaciones”. Sería “un concepto-comodín, a veces difuso, con contenido y límites difíciles de determinar”, “un concepto de moda impulsado por la normativa comunitaria”, que “no goza de la tradición que sí la tiene el concepto de publicidad, cuyas raíces se remontan a la época de Roma (*res publica, salus publica*), por lo que goza de una perspectiva histórica, ha sido incluido en las Constituciones de los países occidentales y dispone de contornos precisos”. GARCÍA MACHO, R., “Presentación” en R. GARCÍA MACHO (Ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 7-10. p. 8. Itálico en el original.

<sup>145</sup> Por cierto, cuando se trate del caso brasileño, se podrá utilizar la expresión elegida por el legislador nacional o expresiones como obligación de difundir/difusión (de) información pública.

<sup>146</sup> COOKE, E., “Respeto a la vida privada”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 945-949. p. 945. Dice, a continuación, que “[e]ste derecho se considera frecuentemente al lado del derecho a la vida familiar y el derecho al respeto a la correspondencia”.

<sup>147</sup> DOREAU-TRANQUARD, M., “Protección de datos de carácter personal”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. pp. 955-959. p. 955. A continuación, afirma la autora citada que “[l]a protección de estos datos busca asegurar el respeto a la vida privada y las libertades fundamentales durante la recogida de dicha información, durante

A lo largo de la tesis, se dedica especial atención a la cuestión terminológica. Por consiguiente, se nota que varios textos que sirvieron de fuente a esta investigación utilizan significantes con significados distintos a los recién observados. En esos casos, al tratar dichos textos, se busca, en atención a sus autores, mantener las expresiones elegidas por ellos.

#### 1.2.4. Estructura del trabajo

La investigación está dividida en dos partes: histórica y jurídica<sup>148</sup>. La parte I (caps. 1 y 2), de función esencialmente contextual y sin pretensión de exhaustividad, presenta y analiza aspectos eminentemente históricos de los derechos humanos, de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública – desde sus antecedentes hasta su plasmación en instrumentos internacionales de derechos humanos y su emancipación como derecho humano con brillo propio por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el caso Claude Reyes<sup>149</sup>. Es decir, el proceso de formación y consolidación del derecho de acceso a la información pública será visto de forma detenida y crítica en la etapa inaugural de ese trabajo. Esa parte inaugural también trata de las obligaciones derivadas de derechos humanos y su hermenéutica, bien como de la información ambiental, con finalidad histórica y de contextualización – no se puede ignorar que de eso trata el caso Claude Reyes. En la parte II (caps. 3 a 5), se analiza, desde el enfoque de derechos humanos, el proceso de construcción de las leyes de acceso a la información pública de Brasil y de España, considerando el contexto histórico del período de formación de cada norma<sup>150</sup>.

En iniciativa posiblemente inédita en estudios académicos, este investigador presentó una serie de solicitudes de acceso a la información pública y de recursos administrativos a los dos países. Ese diálogo, ocurrido entre 2015 y 2017, coincidió con un periodo desafiante en

---

su almacenamiento en ficheros y durante su utilización. Esta obligación de respeto debe vincular tanto a los organismos públicos como a las personas privadas”.

<sup>148</sup> Esa división no configura una frontera fija, más bien tiene trazos dinámicos, dado que Derecho e Historia están interrelacionados y son analizados de forma crítica a lo largo de toda la investigación. Así, la primera parte es esencialmente histórica, al paso que la segunda es fundamentalmente jurídica. Y, al final, se busca aliar teoría y práctica, “*pois pensar conceitualmete e realidade empírica só têm sentido um com o outro*”. ADEODATO, J. M., “Bases para uma metodologia da pesquisa em direito”, *Revista CEJ*, vol. 3, núm. 7, 1999, pp. 143-150. Disponible en <https://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/190/352>. Acceso el 5 de abril de 2015. En efecto, es posible observar que la investigación camina del pasado hacia el futuro, pasando por el presente.

<sup>149</sup> Fue la primera oportunidad en que “un tribunal internacional señal[ó] que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión”, atesta la Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana, en su ya citado “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”. p. 8. En la ocasión, tras varios *gritos* de diferentes actores del movimiento transnacional por su afirmación, ese derecho se emancipó del eclipse a que estaba sometido.

<sup>150</sup> De esa forma, documentos internacionales o cambios normativos posteriores a 10 de diciembre de 2013, fecha de publicación de la LAIP española (la LAIP brasileña es anterior), no constituyen objeto de esta investigación. Sin embargo, algunos de ellos podrán, por su especial relevancia, ser examinados.

ambos países – en Brasil, un proceso de impeachment de la presidenta Dilma Rousseff, iniciado a finales de 2015 y concluido en agosto de 2016<sup>151</sup>, mientras en España, un período de casi un año sin gobierno estable, también desde finales de 2015.

El análisis conjunto de esas solicitudes y recursos permitirá analizar no solamente cuestiones relacionados con el objeto de investigación, sino, de forma incidental, temas referentes a la protección y promoción de derechos humanos en períodos desafiantes. Ese diálogo con ambos países se mostró mucho más valioso de lo que se preveía inicialmente, tanto por el análisis y las conclusiones a las que ha permitido llegar y su potencial impacto en la realidad, como por los impactos en la realidad ya promovidos a lo largo de la experiencia. Una de las principales aportaciones de ese ejercicio consiste en evidenciar la urgente necesidad de normas que explícitamente obliguen las Administraciones a producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de los derechos humanos – información pública para el control social.

Por fin, será presentada una propuesta concreta para promover la realización del derecho de acceso a la información pública, con énfasis en la publicidad activa, el MSCDH.

### **1.2.5. Observaciones**

Ninguna Persona es perfecta, ninguna institución es perfecta. Estamos todos en permanente construcción. Consciente de ello, este investigador no tiene ni la legitimidad para juzgar a cualquier Persona o institución, ni la pretensión de hacerlo. Así, es importante destacar que el propósito de la tesis no es señalar errores, sino aprender en conjunto, en especial por tratarse de un tema más o menos incipiente en casi todos los países y ámbitos – vivimos la aurora de un derecho.

En ese contexto, no se busca, de ninguna forma, p. ej., juzgar a las Personas que firman las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública examinadas a lo largo de la presente investigación, sino todo lo contrario. A ellas y a todos los que colaboraron con dichas respuestas, el sincero agradecimiento y reconocimiento, en especial a la buena fe y al empeño que dedicaron a sus tareas, de este investigador, que bien conoce los desafíos que acompañan el honor de trabajar en el servicio público.

---

<sup>151</sup> El entonces vicepresidente Michel Temer asumió la presidencia, en carácter interino, el 12 de mayo de 2016 y, en definitivo, el 31 de agosto del mismo año. El 1º de enero de 2019, el cargo fue transmitido al presidente Jair Bolsonaro.

Esta investigación tiene el propósito de contribuir, de forma constructiva, a la consolidación y realización del derecho de acceso a la información pública. Esta tesis, así, no tiene pretensiones partidarias, no busca favorecer o desfavorecer cualquier partido político o Persona pública. Sin embargo, como ya se ha dicho, se trata de la realidad y, por ello, no se puede dejar de enfrentar ciertos desafíos – en la medida necesaria y suficiente para contextualizar el tema objeto de este estudio de forma racional, sobria, sin pasiones, desde un enfoque de derechos humanos, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública. Así, no cabe en estas páginas analizar, p. ej., la legalidad, constitucionalidad o legitimidad del proceso de *impeachment* recientemente ocurrido en Brasil<sup>152</sup> o las causas y consecuencias del periodo sin gobierno estable de España – temas que van mucho más allá del objeto de investigación.

A lo largo del texto, este investigador – desde el equilibrio y la serenidad – manifestará su opinión fundamentada sobre algunos temas, que podrían, a pesar de toda la prudencia y empeño en presentarlas de la mejor forma posible, herir susceptibilidades. Así, ya de inicio, se registra que todas las observaciones son estrictamente constructivas y hechas con el único propósito de impactar positivamente en la realidad, por lo que así deberían ser consideradas.

Este investigador ofrece esta tesis, fruto de varios años de trabajo, como invitación y elemento para reflexión y acción. No se puede cambiar el pasado, pero sí se puede, se debe, aprender de la Historia – serenidad activa. En definitiva, cada una de las palabras escritas y no escritas a lo largo del texto parte de la buena fe, de la firme convicción en los derechos humanos y, con independencia constructiva, busca contribuir a *tecer* el derecho-luz.

Comparto un hecho importante para la elección del tema objeto de investigación. En cuanto funcionario, desde septiembre de 2009, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, he participado en el comité de redacción de una parte de los escritos estatales en el caso Araguaia, juzgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e integré la delegación que compareció a la audiencia pública celebrada los días 20 y 21 de mayo de 2010, en el marco del LXXXVII período ordinario de sesiones en la sede de la Corte, en San

---

<sup>152</sup> Sobre el tema, se recomienda GALINDO, B., *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*, Juruá, Curitiba, 2016. Disponible en [https://www.jurua.com.br/shop\\_item.asp?id=24542](https://www.jurua.com.br/shop_item.asp?id=24542). Acceso el 12 de diciembre de 2019. Por cierto, el autor concluye “*não haver fundamento juridicamente apto a configurar hipótese de crime de responsabilidade passível de impeachment cometido pela Presidente Dilma Roussef, sendo temerária a sua propositura no atual contexto político-jurídico e social*”. p. 111. Término “*impeachment*” en itálico en el original.

José, Costa Rica. Participar en ese caso fue una experiencia personal y profesional significativa, que tuvo asimismo una importante consecuencia académica<sup>153</sup>. A propósito, se reitera que esta tesis (incluso las solicitudes de acceso a la información pública presentadas), escrita en capacidad personal, no constituye documento oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, por lo que no vincula al gobierno brasileño.

Concluyo esas líneas con una lección ofrecida por João Cabral y sus gallos. La presente investigación, escrita con espíritu dialéctico, no tiene la pretensión de traer verdades absolutas o un camino único para la consolidación y realización del derecho-luz. Esta tesis, que, en el fondo, es un diálogo, busca contribuir con el diálogo sobre un derecho en construcción. Un diálogo que busca *tecer um direito* – como los gallos, que, grito a grito, *tecem a manhã*.

Tras una densa introducción, es posible avanzar con seguridad.

---

<sup>153</sup> La intervención de la relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana, Catalina Botero, fue especialmente significativa. Resultó esencial para que yo decidiera enfrentar específicamente la cuestión del derecho de acceso a la información pública, cuya importancia Botero tan bien defendió – con pragmático entusiasmo.

# CAPÍTULO 1

## CONTEXTUALIZANDO: NOTAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

*De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo*  
João Cabral de Melo Neto

### 1.1. Panorama y propósito

Ya se afirmó que, tras la Declaración Universal, el problema de la fundamentación de los derechos humanos ha perdido gran parte de su interés y que lo fundamental no es tanto justificarlos, sino protegerlos<sup>154</sup>. Por otro lado, ya se sostuvo que fundamentar un derecho contribuye a realizarlo<sup>155</sup>. Este investigador, a su vez, apoyándose en ambas perspectivas, entiende que fundamentar un derecho es una forma de realizarlo y realizar un derecho es una forma de fundamentarlo<sup>156</sup>. Es decir, fundamentar un derecho y realizar un derecho son acciones que se refuerzan.

Para fundamentar-realizar un derecho, es necesario conocerlo bien. Un buen camino para ello es mirarlo desde distintas perspectivas, conocer las partes que le componen, sus características principales, su historia, el contexto de su génesis y evolución, las obligaciones estatales que de ello derivan. En el caso específico del derecho de acceso a la información pública, fundamentarle requiere, además, conocer el movimiento transnacional por su consolidación.

Así, la importancia de esta primera parte, en especial de este primer capítulo, contextual, reside en ofrecer lo necesario para un estudio adecuado del objeto de investigación, en abrir camino para futuros argumentos. Se trata de una contextualización pensada específicamente para el objeto de investigación. De esa forma, no se encontrará aquí una historia completa de los derechos humanos, una teoría general de hermenéutica del

---

<sup>154</sup> Bobbio, N., A era... Op. cit. pp. 23-24. De hecho, esa última parte es bastante repetida, sea para alabar su pragmatismo, sea para criticar su pragmatismo.

<sup>155</sup> Vd., en ese sentido, Ansuátegui Roig, F. J., op. cit., p. 24. Según el autor: “si bien es cierto que buenas fundamentaciones se traducen en un aumento del índice de respeto de los derechos y en razones a favor de su defensa, también lo es que, muchas veces, la presencia de violaciones y la ausencia de correctos mecanismos de defensa son debidos a una falta de fundamentación suficiente. Y la construcción de fundamentaciones y explicaciones de los derechos en la actualidad de ninguna manera puede entenderse desconectada con las que las han precedido en el tiempo”.

<sup>156</sup> Según el Diccionario, “fundamentar” significa “[e]stablecer, asegurar y hacer firme algo”, “[e]stablecer la razón o el fundamento de una cosa”. Realizar un derecho es una forma de establecerlo, de asegurarlo, hacerlo firme. Y la razón de ser, el propósito de un derecho es impactar positivamente la realidad. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=fundamentar>. Acceso el 18 de agosto de 2015. El segundo concepto aparece en la versión enmendada.

derecho internacional de los derechos humanos o un estudio exhaustivo de las obligaciones en materia de derechos humanos.

De ese modo, nuestra historia de los derechos humanos prioriza ideas más que hechos y, por eso, procesos históricos como el Renacimiento, la Reforma, la Ilustración tienen gran importancia – sus ideas y valores fueron fundamentales para la concepción de la libertad de expresión, tronco común del que el derecho al acceso a la información pública es una rama, como se verá. Y los apartados sobre interpretación de textos internacionales de derechos humanos y obligaciones estatales en la materia tienen como finalidad preparar, desde un enfoque de derechos humanos, una sugerencia concreta a ser presentada al final de esta investigación: el Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos (MSCDH). Se trata de sugerencia fundamentada principalmente en la publicidad activa, es decir, en la obligación estatal<sup>157</sup> de difundir<sup>158</sup> determinada información pública, sin necesidad de previo requerimiento, especialmente por medio electrónico<sup>159</sup> – en este caso, información pública sobre las políticas públicas y estrategias nacionales de realización de los derechos humanos y el paso a paso de su implementación.

En suma, con este capítulo, al examinar la historia de los derechos humanos, su hermenéutica y las obligaciones en la materia, se busca contextualizar el tema objeto de investigación y preparar el camino para argumentos presentados a lo largo del texto.

## **1.2. Pasado, presente y futuro de los derechos humanos: un edificio en constante construcción**

Los derechos humanos son fruto de evolución histórica. Cada derecho humano es respuesta a nueva necesidad humana, a su vez, también fruto de un proceso histórico y de la evolución tecnológica y nacido de forma gradual<sup>160</sup>. Las líneas que siguen, lejos de configurar

---

<sup>157</sup> Los derechos humanos pueden generar obligaciones también a actores no estatales. La presente investigación, sin embargo, se limita al estudio de las obligaciones estatales. Sobre el tema, vd., entre otros, CLAPHAM, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006. En el caso concreto, por cierto, se trata de obligación positiva. A grandes rasgos, las obligaciones positivas demandan una acción, al paso que las negativas exigen una abstención. Adelante se tratará de las obligaciones estatales de derechos humanos.

<sup>158</sup> Difundir algo demanda una serie de acciones por parte del Estado. A grandes rasgos, las obligaciones positivas demandan una acción, al paso que las negativas exigen una abstención. Adelante se tratará de las obligaciones estatales de derechos humanos.

<sup>159</sup> A propósito, vd., p. ej., el ya citado “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información” de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana. Vd. esp. párs. 116-119.

<sup>160</sup> Bobbio, N., A era... Op. cit. p. 5, en la que se lee: “*a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, das lutas dos parlamentos contra os soberanos absolutos*”. Por cierto, Bobbio expresó que, ante la gran cantidad de

una historia exhaustiva de los derechos humanos, no tienen otro propósito que introducir el tema y confirmar su historicidad, su construcción por manos humanas y, como consecuencia, la posibilidad de evolución hermenéutica o incluso de ampliación del rol de derechos y de obligaciones correspondientes.

Un ejemplo fácilmente perceptible de la historicidad de los derechos humanos es la propiedad. Sometida “a toda suerte de vinculaciones” en el Antiguo Régimen<sup>161</sup>, aparece en los primeros textos liberales como un derecho “*inviolable et sacré*” y ni siquiera consta en los textos contemporáneos de derechos humanos, ante el arduo consenso Este/Oeste durante la Guerra Fría<sup>162</sup>. Como se ve, una de las consecuencias de la historicidad de los derechos es su desmitificación y desacralización. En efecto, al saber que cada derecho humano es fruto de una conquista, uno los percibe más tangibles, más accesibles, más prójimos de sus destinatarios – en definitiva, más reales – y más valiosos.

La historicidad de los derechos humanos permite compararlos a un edificio en constante construcción<sup>163</sup>, cuyos trabajos preparatorios empiezan en épocas remotas y se concretan con la internacionalización de los derechos, en el pasado siglo. La construcción de una obra demanda varias etapas. En líneas muy generales, serían: *preparación del terreno*,

---

información disponible, “*começa a se esboçar, contra o direito de expressar as próprias opiniões, o direito à verdade das informações*”. Ib. pp. 33-34.

<sup>161</sup> GARCÍA COTARELO, J. “Libertad”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, D. NOHLEN (Dirs.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pp. 495-504. pp. 495-6. Explica el autor que “la propiedad – sometida en las sociedades del Antiguo Régimen a toda suerte de vinculaciones – será también conceptualizada como libre disposición individual. De este modo, la libertad, en tanto que cualidad esencial al individuo, afecta a todo aquello que le es propio. La propiedad se verá, así, afectada de la misma libertad que el individuo al que se adscribe. *Libertad y propiedad serán los elementos integrantes del concepto burgués de individuo*. La inclusión que hace Locke de la propiedad como elemento constitutivo, junto con la libertad, de la naturaleza del hombre, la convierte en un derecho natural del individuo, por lo que, si la propiedad es esencial para explicar la libertad natural del hombre, ello quiere decir que no deben disfrutarla sólo algunos hombres como un odioso privilegio, sino que todos los hombres deben ser propietarios (Ruggiero)”. pp. 495-6. Destaque del investigador.

<sup>162</sup> El derecho a la propiedad no figura en los Pactos de 1966 por la inhabilidad de los países del Este y del Oeste en llegar a un denominador común sobre compensación en caso de expropiación – no porque ya no fuese considerado un valor digno de protección internacional. CASSESE, A., *International law*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 382. El término “*propriété*” aparece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en dos ocasiones (arts. 2 y 17). *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*. Disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acceso el 5 de junio de 2019. El término “*property*” aparece en tres oportunidades en la Declaración de Derechos de Virginia (secciones 1, 6 y 11). *The Virginia Declaration of Rights*. 12 de junio de 1776. Disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acceso en la misma fecha.

<sup>163</sup> Comparación ya utilizada en WANDERLEY LIMA, R., “Considerações históricas e jurídicas sobre o direito humano (e da humanidade) ao desenvolvimento e a necessária solidariedade diante da crise ambiental”, *Revista jurídica da Presidência*, vol. 9, núm. 84, 2007, pp. 60-81. Disponible en <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/355/348>. Acceso el 19 de abril de 2019. En la ocasión, se escribió: “*é uma obra coletiva, pois muitos aportam tijolos, como por exemplo os gregos antigos; alguns padres da Igreja Católica primitiva como Santo Agostinho; os membros da Escola de Salamanca (eclipsada e substituída pelo protestantismo anglo-saxão pela sua falta de continuidade), como Francisco de Vitoria; os filósofos da Ilustração, que substituíram Deus pela razão, abrindo caminho à Reforma Protestante e sua livre interpretação da Bíblia; o Renascimento, que trouxe de volta o individualismo, no lugar do “coletivismo medieval”; muitos filósofos, como Locke, Kant, etc.*”. p. 61



*fundación, estructura y finalización*. Además, de la misma forma que un edificio antiguo necesita actualización de sus equipamientos, como instalación eléctrica o hidráulica, también los derechos humanos demandan constante atención y cuidados de mantenimiento y, eventualmente, *reformas y ampliaciones*. Veamos, a grandes rasgos, cada una de las etapas de la construcción de esa obra colectiva.

La *preparación del terreno* para la construcción del edificio de los derechos humanos se da de forma muy lenta, a lo largo de varios siglos. Las etapas siguientes, sin embargo, fueron muy intensas. La colisión entre el Viejo y el Nuevo Mundo constituyó la *fundación* de la obra colectiva de los derechos humanos. Ese hecho impactante, ocurrido en un contexto sociocultural europeo de Renacimiento, Reforma e Inquisición, provocó un maremoto de ideas y debates. Las declaraciones de derechos del siglo XVIII, en un ambiente de Ilustración y de revoluciones liberales, conforman la *estructura* de la obra, cuya *finalización* ocurre con la internacionalización de derechos, bajo el impacto de la barbarie nazi, en un entorno de Guerra Fría<sup>164</sup>.

La cronología de los derechos humanos, sin embargo, no es objeto de consenso. Para algunos, los derechos humanos surgen con la modernidad, el liberalismo y sus revoluciones, el individualismo, el racionalismo<sup>165</sup>. Pero “no resulta fácil fijar una cronología rígida para el surgimiento de la modernidad y de los derechos humanos. (...) La modernidad entendida como ruptura con la tradición, como innovación y voluntad de cambio, como afirmación del derecho subjetivo del individuo a pensar, a definir y perseguir sus intereses, puede retrotraerse a los siglos XIV-XV, mientras que para algunos estudiosos de los derechos humanos tales valores tendrían una historia de más de dos milenios”<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Como se percibe, la historia de los derechos humanos está caracterizada por momentos de colisión: la colisión de 1492, la colisión de 1789, la colisión de 1939-45.

<sup>165</sup> En ese sentido, Norberto Bobbio, Peces Barba, Martínez Quinteiro, Fernando G. Jayme y otros. Vd., p. ej., PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 13-263. Vd. esp. pp.163-192, en que se vale de textos literarios como ejemplos de esos valores. Vd., asimismo, BOBBIO, N., A era... Op. cit. en esp. pp. 113 y ss. y ANSUÁTEGUI ROIG, F. J. Op. cit., para quien “no son los caracteres medievales los propios de la filosofía de los derechos fundamentales. Sólo podemos comenzar a hablar de esta filosofía cuando disponemos de los materiales que nos permiten construir la idea de individuo moderno. Es un concepto pluridimensional, que se forma a lo largo del tiempo a partir de la influencia de elementos diversos: la invención de la imprenta, la progresiva diferenciación y separación entre la filosofía y la teología, el inicio de la secularización de las estructuras políticas, el humanismo, las aportaciones de la Reforma, entre otras”. p. 26. Martínez Quinteiro trae: “Es la confianza en su capacidad racional la que permite al hombre descubrirse como portador de derechos”. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Los derechos humanos en la historia”, *Historia 16*, núm. 275, 1999, pp. 50-53. p. 50. Por fin, vd. WANDERLEY LIMA, R., “Considerações históricas e jurídicas... Op. cit. pp. 63 y ss.

<sup>166</sup> MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Crisis de la modernidad y derechos humanos”, en WICKHAM, C. et al (AAVV), *Las crisis en la historia: Sextas Jornadas de Estudios Históricos organizadas por el Departamento de Historia Medieval*,

En efecto, para Alves Pereira, por ejemplo, la Ilustración es el punto de partida de la lucha por los derechos humanos, sobre todo en lo que dice respecto a la libertad de pensamiento – un proceso evolutivo que, para él, alcanzaría amplitud internacional apenas con la concreción de algunos de los objetivos de las luchas sociales del siglo XIX<sup>167</sup>.

Por otro lado, Konder Comparato menciona que durante el “*período axial*” – entre los siglos VIII y II a.C., época en que se enunciaron los grandes principios y directrices de la vida, hasta hoy vigentes – fueron lanzados los fundamentos intelectuales para la comprensión de la Persona y la consolidación de derechos universales. En esa época, nace la filosofía, con la sustitución de la mitología por la razón; surgen la tragedia y la democracia atenienses; las religiones se tornan más éticas y menos fantásticas y el monoteísmo termina por trascender el nacionalismo religioso; empiezan los lazos de comprensión mutua entre los pueblos; surgen las primeras escuelas. En ese período, por primera vez “*o ser humano passa a ser considerado, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes*”<sup>168</sup>.

Es prudente considerar que “las afirmaciones de la libertad o la dignidad del hombre anteriores al tránsito a la modernidad son todo lo más ‘prehistoria’ o precedentes” de los derechos humanos, que incluyen, además del período axial, “desde el descubrimiento por el cristianismo de la dignidad esencial del hombre, hasta la ruptura protestante con el dogmatismo eclesiástico y la afirmación del derecho del individuo al libre examen, y, más tarde, hasta la revolución científica abierta por los grandes descubrimientos de la Edad Moderna, antes de la ruptura, determinante, de la Revolución Francesa”<sup>169</sup>.

La religión, por cierto, es determinante para la *preparación del terreno y fundación* del edificio de los derechos humanos. De hecho, ante el Estado absolutista, la libertad

---

*Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995, pp. 161-188. pp. 161-162.

<sup>167</sup> ALVES PEREIRA, A. C., “O acesso à Justiça e a adequação da legislação brasileira aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos”, en A. A. CANÇADO TRINDADE (Ed.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, San José, 1996, pp. 191-204. pp. 193-194. Observa que las luchas sociales derivan de los problemas de la relación capital-trabajo surgidos con la 1ª Revolución Industrial. De esta suerte, menciona la *Encíclica Rerum Novarum*, del Papa León XIII en 1891, que lanza las bases de la doctrina social de la Iglesia y se refiere a la creación de la OIT, en 1919, como un marco.

<sup>168</sup> KONDER COMPARATO, F., *A afirmação histórica dos direitos humanos*, Saraiva, São Paulo, 2007. pp. 8-12.

<sup>169</sup> Martínez Quinteiro, M. E. Crisis de la modernidad... Op. cit. pp. 161-162.

religiosa fue el primer derecho individual conquistado<sup>170</sup>. En ese contexto, la Iglesia Católica juega un papel tan importante como controvertido. Para entenderlo, hay que tener en cuenta que Iglesia Católica y Cristianismo no se confunden y que una parte relevante de lo que se afirmó y se afirma hacer en nombre de Dios atiende, en verdad, a intereses mundanos – así como el discurso de los derechos humanos, también religiones pueden ser objeto de manipulación.

Pasajes bíblicos como la Carta a los Romanos o la Carta a los Gálatas, ambas de autoría de San Pablo, transmiten un mensaje de igualdad – todos criados a semejanza de Dios<sup>171</sup>. Así, el cristianismo “*é um dos elementos formadores da mentalidade que tornou possível o tema dos direitos humanos*”<sup>172</sup>. Pero, por siglos, las Personas en Europa no tuvieron acceso directo a pasajes bíblicos como esos, ante el monopolio de la interpretación de la Biblia por la Iglesia Católica en la Edad Media<sup>173</sup>. La Reforma Protestante, con su defensa de la libre interpretación de las Sagradas Escrituras, fue decisiva para fragmentar las estructuras medievales y, a la vez, contribuir a promover la emancipación de la Persona, al “afirmar la aptitud y suficiencia individual en la labor de crítica”<sup>174</sup>. En efecto, la Reforma bien ilustra el potencial emancipador del acceso a la información. Por fin, la Iglesia Católica se adhiere

---

<sup>170</sup> JAYME, F. G. *Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*, Del Rey, Belo Horizonte, 2005. p. 17.

<sup>171</sup> Vd., p. ej.: cap.10, verso 12 de Romanos: “Porque no hay distinción entre judíos y los que no lo son: todos tienen el mismo Señor, que colma de bienes a quienes lo invocan.” y cap. 3, verso 28 de Gálatas: “Por lo tanto, ya no hay judío ni pagano, esclavo ni hombre libre, varón ni mujer, porque todos ustedes no son más que uno en Cristo Jesús.” La Biblia (Traducción argentina), 1990. Disponible en <http://www.vatican.va/archive/ESL0506/INDEX.HTM>. Acceso el 5 de junio de 2019. Versos citados disponibles en <http://www.vatican.va/archive/ESL0506/PXT.HTM> y <http://www.vatican.va/archive/ESL0506/PYV.HTM>. Acceso en la misma fecha.

<sup>172</sup> LAFER, C., *A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Companhia das Letras, São Paulo, 1988. p. 119.

<sup>173</sup> Ansuátegui Roig, F. J. Op. cit., p. 93. Vd., p. ej., el caso de Fray Luis de León, encarcelado por la Inquisición cuando Catedrático de la Universidad de Salamanca. Una estatua de Fray Luis alumbró el Patio de Escuelas, en Salamanca. A propósito, este investigador, en 2008, escribió un ensayo sobre políticas de la Unión Europea y ha aprovechado la ocasión para, con alegría, homenajear a Salamanca. “Patio de Escuelas Mayores. En lugar de buscar a la famosa rana, me paro a admirar la estatua en homenaje al Fray Luis de León. Su mano tendida invita a la reflexión y al perdón y, todavía según Unamuno: ‘con un eterno gesto de apaciguamiento, es algo que habla al alma de lo eterno y lo permanente.’ Tiene toda la razón. El Fray sigue predicando. Lo hace con su mano tendida y su mirada serena. Sus ojos hablan. Y dicen a los que aman que sigan amando. Que guarden la fe, como enseñó Pablo a Timoteo y a todos nosotros. Sus ojos y su mano tendida transmiten paz, concordia. Paciencia. Paciencia y fe para esperar por la Libertad. Y seguir trabajando por un mundo acorde con los sueños. Sus ojos tienen luz propia e iluminan el Patio en las largas noches frías de invierno. Y sueño con una Europa eternamente libre de la Inquisición. En que la libertad religiosa sea una realidad para todos. Una Europa guiada por los valores eternos y permanentes. Una Europa que escuche a los ojos de Fray Luis de León”. WANDERLEY LIMA, R., *Mi Salamanca y la Europa de mis sueños*, Salamanca, 2008. Disponible en <http://campus.usal.es/~cedesal/premio.htm>. Acceso el 19 de mayo de 2019. p. 8.

<sup>174</sup> Ansuátegui Roig, F. J. Op. cit., pp. 151 y 158. Cita en la p. 158.

tardía<sup>175</sup> y parcialmente (no acepta la igualdad entre hombres y mujeres en la jerarquía eclesiástica, p. ej.) a los derechos humanos.

La Iglesia Católica jugó papel fundamental también con ocasión de la colisión entre el Viejo y el Nuevo Mundo, que no fue apenas física – hubo asimismo importantes colisiones de ideas entre habitantes del Viejo Mundo sobre el significado y el sentido del Nuevo Mundo. Las más importantes y conflictivas fueron las cuestiones relacionadas con el fundamento jurídico para la anexión y monopolio de aquellas tierras y con la naturaleza y condición jurídica de sus habitantes. Tales cuestionamientos, entre otros, ocupaban las mentes de los filósofos, teólogos y juristas de la época<sup>176</sup>. Entre los importantes documentos de entonces están el sermón “*ego vox clamantis in deserto*”, predicado en 1511 por el fray Antonio de Montesinos<sup>177</sup> o la Bula “*Sublimis Deus*”, del Papa Pablo III, de 1537<sup>178</sup>.

Así, el siglo XVI fue testigo de la colisión de ideas sobre el Nuevo Mundo y sus habitantes. En líneas generales, por un lado, juristas como Ginés de Sepúlveda, Palacios Rubios, Solórzano Pereira y Gregorio López deducían de la Política, de Aristóteles, que el indio era un ser inferior y, por lo tanto, obligado a servir a los superiores. Entendían que la supuesta carencia de razón de los indios fundamentaba la ausencia de derechos y, por ende, la conquista de sus tierras y la esclavitud. Teólogos (franciscanos y dominicanos, en especial) como Francisco de Vitoria, Bartolomé de las Casas, Domingo de Soto y Bartolomé Carranza de Miranda, con base en Santo Tomás, refutaron los principios sobre los cuales se fundó la colonización. Si bien tenían algunas divergencias entre ellos, su argumentación elemental está en las dos Relecciones Teológicas que Vitoria publicó en 1539. En ellas, se impugna la teoría

---

<sup>175</sup> Pio VI, Papa entre 1775 y 1799, clasificó de “*monstruoso*” la libertad de pensamiento y prensa, mientras el Papa Juan Pablo II, en el 30 aniversario de la Declaración Universal, demostró interés por los derechos humanos, “*cujá expressão encontramos claramente formulada na mensagem do próprio Evangelho*”. Citas de los Papas constantes en BOBBIO, N. A era... Op. cit. pp. 129-130. Vd., además, del Concilio Vaticano II (1962-65), la Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa: El derecho de la persona y de las comunidades a la libertad social y civil en materia religiosa, Roma, 1965. Disponible en [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html). Acceso el 5 de junio de 2019.

<sup>176</sup> CAMPS, O., “Prólogo” en LAS CASAS, B. de, *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias*, Fontamara, Barcelona, 1981, pp. 10-25. p. 16.

<sup>177</sup> MONTESINOS, A. de, “Ego vox clamantis in deserto”, *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, vol. 33, núm. 107, 2012, pp. 11-12. Disponible en <http://revistas.usta.edu.co/index.php/cfla/article/view/633/919>. Acceso el 29 de diciembre de 2017. Cuestiona el Fray: “Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? (...) Estos, ¿no son hombres? ¿No tienen almas racionales? ¿No estáis obligados a amarlos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís?” pp. 11-12. A propósito, para Reyes Mate, “[e]n esa pregunta estaba en juego no solo el destino de América, sino también el sentido de Occidente. Por eso, es una pregunta epocal, porque inaugura la ética de la alteridad”. REYES MATE, M., “‘Estos, ¿no son hombres?’ la pregunta en tiempos de peligro”, *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, vol. 33, núm. 107, 2012, pp. 29-35. Disponible en <http://revistas.usta.edu.co/index.php/cfla/article/view/636/922>. Acceso en la misma fecha. p. 33.

<sup>178</sup> SUESS, P. (org.), *La conquista espiritual de la América Española: Doscientos documentos del siglo XVI*, Abya-Yala, Quito, 2002. pp. 136-137.

de que la “infidelidad” indígena les torna esclavos por naturaleza, se les declara seres libres y predica una evangelización respetuosa con la voluntad de los evangelizados<sup>179</sup>. En ese contexto, Vitoria trató de la comunicación<sup>180</sup>.

Las Casas<sup>181</sup> y Sepúlveda, representantes de esas dos visiones opuestas, tuvieron la oportunidad de enfrentarse directamente, entre agosto y septiembre de 1550 y entre abril y mayo de 1551, en el episodio conocido como Controversia de Valladolid, cuyo resultado es incierto – ambos se consideraron vencedores. Lo cierto es que “la confrontación entre Sepúlveda, representante del imperialismo nacionalista, y Las Casas, defensor del

---

<sup>179</sup> Camps, O., Op. cit. pp. 18-19. A propósito, sobre Domingo de Soto, vd. BRUFAU PRATS, J., *El pensamiento político de Domingo de Soto y su concepción del poder*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1960. Acta Salmanticensis, Ius Senatus Universitatis Edita, Tomo IV, núm. 3. Trae, en la p. 228: “ya hemos visto la manera un tanto oblicua que tiene para resolver la contraposición entre la *servitus* y el *ius naturale libertatis*, junto con la contradicción que lleva consigo la admisión de la *servitus legalis* por cautividad de guerra. Con ello paga tributo a la realidad social de su tiempo aceptando una situación establecida, aunque sometiéndola a condiciones que, en todo caso, impiden la consideración del esclavo como simple cosa. Lo que es de admirar en él – y, en general, en todos los miembros de la Escuela – es el tesón con que se opuso a una de las fuentes de servidumbre más importantes en su época: el sojuzgamiento de los indios en América y la trata de negros, prácticas que eran defendidas no sólo con argumentos sacados del ámbito jurídico, sino también del de la teología, constituyendo una de las razones que motivaron buena parte de la obra de Soto, y las reacciones más notables de Vitoria”. (destaques en el original)

<sup>180</sup> Según Desantes Guanter, Vitoria defiende que “si la comunicación es necesaria para la existencia y subsistencia de la comunidad, no es lícito prohibir o interferir la comunicación”. DESANTES GUANTER, J. M., *La información como derecho*, Editora Nacional, Madrid, 1974. p. 331. Para él, Vitoria se refería a un “derecho, que, por sucesivas deducciones y afinamientos, lleva a la actual formulación del derecho a la información”. Ib. p. 330. Y concluye que “Vitoria ha abierto un sinfín de posibilidades con la ecuación *ius naturalis societatis et communicationis*.” Ib. p. 334. Itálico en el original. Sin embargo, esa interpretación no es unánime. Según Añaños Meza, “el contenido del término ‘comunicar’ que en Vitoria está engranado en el concepto de dominio y no tiene paralelo con el sentido actual de intercambio de signos e información”. p. 588. AÑAÑOS MEZA, M. C., “El título de ‘sociedad y comunicación natural’ de Francisco de Vitoria. Tras las huellas de su concepto a la luz de la teoría del dominio”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012, pp. 525-596. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/406/667>. Acceso el 14 de febrero de 2018. Asimismo, según Cançado Trindade, “[j]á em sua época, Vitoria concebia a *societas gentium* como expressão da unidade fundamental do gênero humano, formando uma verdadeira *societas ac communicatio*, porquanto Estado algum era autossuficiente”. Y sigue: “[o] *jus communicationis* e a liberdade de movimento transfronteiriço, propugnados desde os séculos XVI e XVII, perduraram por muito tempo, e só em época histórica mais recente, na segunda metade do século XIX, quando a imigração penetrou em definitivo na esfera do direito interno, passou a sofrer indevidas restrições, sucessivas e sistemáticas”. Cançado Trindade observa que, por ocasión de homenaje de la OEA a Vitoria, “o então Secretário-Geral da OEA (José A. Mora) assinalou que a concepção de Vitoria de uma comunidade universal surgida do direito de natural comunicação tornava-se cada vez mais necessária ao futuro da humanidade”. CANÇADO TRINDADE, A. A., “Prefácio: a visão universalista e humanista do direito das gentes: sentido e atualidade da obra de Francisco de Vitoria” en VITORIA, F. de, *Relecciones: sobre os índios e sobre o poder civil*, Editora Universidade de Brasília y Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2016, pp. 19-51. Organización y presentación de José Carlos Brandi Aleixo. Disponible en <http://funag.gov.br/biblioteca/download/Relecciones-IPRI-05-04.pdf>. Acceso el 10 de junio de 2019. pp. 47-48. Expresiones en latín en itálico en el original. Para un acercamiento a Vitoria, vd. LUIS CARBALLADA, R. de, “Introducción” en VITORIA, F. de, *Relección sobre los indios*, EDIFSA/Fundación Salamanca Ciudad de Cultura y Saberes, Salamanca, 2017, pp. 7-11. Edición facsimilar. Introducción y traducción de Ramón Hernández Martín. Señala la “independencia de criterio” del maestro y recuerda que la “fraternidad universal” es “una de las ideas sustentadoras del pensamiento de Vitoria”. pp. 9-11.

<sup>181</sup> Las Casas es autor de la “Brevisísima relación de la destrucción de las Indias”, un informe de la situación de los indios, escrito con el propósito de mejorar sus condiciones, como se nota de sus palabras: “Suplico a vuestra alteza lo resciba y lea con la clemencia e real benignidad que suele las obras de sus criados y servidores: que puramente por solo el bien publico e prosperidad del estado real servir dessean. Lo qual visto: y entendida la deformidad de la injusticia que a aquellas gentes innocentes se haze: destruyéndolas e despedaçandolas sin aver causa e razón justa para ello: sino por sola la codicia e ambicion de los que hazer tan nefarias obras pretenden vuestra alteza tenga por bien de con eficacia suplicar e persuadir a su magestad que deniegue a quien las pidiere tan nocivas y detestables empresas: antes ponga en esta demanda infernal perpetuo silencio con tanto terror: que ninguno sea osado dende adelante ni aun solamente se las nombrar”. LAS CASAS, B. de, *Brevisísima Relación de la Destrucción de las Indias*, Fontamara, Barcelona, 1981. p. 31.

universalismo cristiano, condujo a la consideración de los indios como personas dotadas de racionalidad”<sup>182</sup>.

Como se ve, el “encuentro del Nuevo Mundo” fue un fenómeno de tal envergadura – cronista de la época llegó a clasificar el hecho como “la mayor cosa después de la creación del mundo” – que representó “una redimensión cósmica de todos los aspectos de la existencia”. Por eso, la reflexión sobre el tema “rebasó el ámbito de los gabinetes de estudio y de las aulas, para interesar a todos los espíritus de la época”, a pesar del poder real y de la amenaza de la Inquisición. En efecto, “[l]a llegada a América rompió todos los esquemas mentales de la época” y “[f]ue uno de los hechos que más decisivamente contribuyeron a afianzar el movimiento humanista antropocéntrico y secularizador de la cultura propio del Renacimiento”<sup>183</sup>.

El Renacimiento, por cierto, tiene un rol importante. En la prosa poética de Antonio Gala, “en la Edad Media el hombre goza de muy pocas libertades, aparte la de salvarse o condenarse en otra vida, no en ésta. Pero está acompañado: pertenece a un pueblo, a un dueño, a una estabilidad geográfica, a un oficio y a un gremio que marcan los precios y el mercado; a un status dentro de su ciudad y su trabajo. Las restricciones de la individualidad son excesivas. Hasta que llega la aurora del Renacimiento. En ella brota una flor indecible, la dignidad del hombre y el orgullo de serlo, la búsqueda ardorosa de la fama entre sus semejantes vivos o futuros, el ansia por belleza, que es un sentimiento inédito hasta entonces; el afán de un trabajo ennoblecido y personal, firmado por sus propios autores, no como en los anónimos artesanos medievales. El Renacimiento es como el gran salto hacia la individualización, hacia la diversificación de la libertad que se va concretando en otras libertades: la religiosa, la sociológica, la laboral, la intelectual, incluso la viajera. El mundo sufre la conmoción de conocerse a sí mismo redondeándose con América, y el individuo se descubre a sí mismo también y se endiosa. Florece entonces la semilla del hombre en

---

<sup>182</sup> MANERO SALVADOR, A., “La controversia de Valladolid: España y el análisis de la legitimidad de la conquista de América”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 3, núm. 2, 2009, pp. 81-110. Disponible en [http://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/REIB\\_vol\\_3\\_2009\\_2\\_completo.pdf](http://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/REIB_vol_3_2009_2_completo.pdf). Acceso el 29 de diciembre de 2017. pp. 94-107. Cita en la p.107.

<sup>183</sup> PEREZ LUÑO, A.-E., *La polémica sobre el Nuevo Mundo. Los clásicos españoles de la Filosofía del Derecho*, Trotta, Madrid, 1992. pp. 16-17 y 21-23 Para el autor, el término “encuentro” “refleja, sin valoraciones preconcebidas, el hecho de la coincidencia de ambas culturas y el inicio de su entrecruzamiento y vida en común”. p. 16. La segunda cita del párrafo consta de la Historia General de las Indias de Francisco López de Gómara. Ib.

plenitud”<sup>184</sup>. Renacimiento y Reforma, en conjunto, proporcionaron considerable aportación a la construcción del edificio de los derechos humanos: conciencia de la libertad<sup>185</sup>.

En el plano político, el liberalismo juega papel central en la construcción de ese edificio, dado que “gira en torno a una afirmación de la libertad y a la consideración del Estado como instrumento para hacer efectiva esa libertad”<sup>186</sup>. En efecto, hasta el siglo XVIII, los derechos humanos serán entendidos como límite al poder estatal<sup>187</sup>. Así, no es de extrañar que “[l]as primeras proclamaciones históricas de los derechos humanos ocurrie[ran] en escenarios de abolición del absolutismo y de edificación de la democracia representativa.” La Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) contienen expresiones – los gobiernos “derivan sus legítimos poderes del consentimiento de los gobernados” y la soberanía “reside esencialmente en la Nación”, respectivamente – que “tienen en común la abolición del poder absoluto del monarca y la irrupción de un sujeto colectivo, llámese pueblo o nación, como único titular del poder del Estado. (...) A partir de ese concepto, se desarrolla la moderna democracia representativa”<sup>188</sup>. Tanto es así que “[l]as ideas de soberanía popular y derechos humanos han conformado nuestra comprensión normativa de los Estados constitucionales hasta hoy. Con la primera de estas ideas postulamos que los miembros de una comunidad democrática se

---

<sup>184</sup> GALA, A., “Historia de la libertad”, en A. A. CANÇADO TRINDADE, G. ELIZONDO BREEDY, J. ORDÓÑEZ CH. (Eds.), *Estudios básicos de derechos humanos III*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995, pp. 47-61. pp. 51-52.

<sup>185</sup> Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. p. 152 “En efecto, con las aportaciones conjuntas del humanismo renacentista y de la Reforma protestante, podemos afirmar que tenemos ante nosotros un nuevo panorama, un nuevo ambiente intelectual y ético, en el que los hombres comienzan a tener una clara ‘conciencia de su libertad’”. El autor se refiere a GETTELL, R. G., *Historia de las ideas políticas*, Labor, Barcelona, 1930. Traducción del inglés y prólogo de Teodoro González García. Vol. I. p. 213, donde se lee: “el desarrollo de la jerarquía eclesiástica y el establecimiento del feudalismo oscurecieron la libertad de pensamiento y dividieron a la sociedad en clases perfectamente separadas y distintas. La costumbre y la tradición se opusieron al individualismo. Cada hombre ocupaba un puesto determinado en la vida social. Hasta el Renacimiento y la Reforma no tuvieron los hombres conciencia de su libertad”. Ansuátegui Roig añade que “[e]l hombre se considera a sí mismo como el máximo protagonista de la historia. (...) La concepción del hombre es la de un ser dinámico. El dinamismo, la idea del hombre como un individuo actuante, es propia de esta época, y será una característica que se consolidará en la posterior etapa de la Ilustración”. pp. 93-94.

<sup>186</sup> Cita de GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1959, *apud* Sánchez Ferriz, R., Op. cit. p. 80, para quien el Estado liberal se valió de tres caminos para la libertad: i) reconocer derechos individuales que delimitan un ámbito de libertad personal frente al Estado; ii) principio de organización del Estado que se limite de modo a garantizar esos derechos (ej: división de poderes); iii) sumisión de las actividades estatales a normas jurídicas en aras de eliminar el arbitrio peligroso para el individuo.

<sup>187</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., SEGURA ORTEGA, M., “Capítulo III: La filosofía de los límites del poder”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 375-454. p. 378. Los autores se valen de la expresión “derechos fundamentales”.

<sup>188</sup> NIKKEN, P., “Los derechos políticos como derechos humanos”, *Revista IIDH*, vol. 58, 2013, pp. 35-79. pp. 35-36.

gobiernan a sí mismos colectivamente; con la segunda, que son gobernados por el derecho y no por algunos hombres”<sup>189</sup>.

Entre 1689 y 1789 fueron publicados textos esenciales para los derechos humanos, desde escritos de Locke<sup>190</sup> como “Carta sobre la tolerancia” (1689) y “Tratado sobre el gobierno civil” (1690), hasta las Declaraciones de Virginia (1776), de Independencia de los Estados Unidos (1776)<sup>191</sup>, de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fruto de la Revolución Francesa (1789).

La independencia de los Estados Unidos, por cierto, vista como “causa de la humanidad”, además de influenciar la independencia de los demás países del nuevo continente, fue “el motor de la liberación del hombre en buena parte del globo”<sup>192</sup>.

De la misma forma, el legado más importante de la Revolución Francesa y su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es su carácter universalista. Así, “si tuviésemos al terminar que señalar un rasgo característico de la Declaración de 1789, sería sin duda su carácter universal, su vocación de trascender a los problemas de Francia que intenta salir del Antiguo Régimen y de ofrecerse como modelo para toda la humanidad”<sup>193</sup>. Tocqueville entiende que la Revolución “procedió, en relación a este mundo, precisamente de la misma manera que las revoluciones religiosas obraron en vista del otro; consideró al ciudadano de una manera abstracta, apartado de cualquier tipo de sociedad, tal como las

---

<sup>189</sup> HABERMAS, J., “Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana” en F. OVEJERO, J. L. MARTÍ, R. GARGARELLA (Comps.), *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*, Paidós, Barcelona, 2004, pp. 191-206. p. 191. Más adelante, trae: “no es accidental el hecho de que los derechos humanos y el principio de soberanía popular constituyan las ideas a la luz de las cuales el derecho positivo puede aún ser legitimado”. p. 197.

<sup>190</sup> John Locke (1632-1704), padre del liberalismo individual, tuvo gran importancia para la construcción de los derechos humanos. Al escribir para una clase ascendente que necesitaba un legitimador, recurrió al derecho natural y al pacto social para evitar el despotismo del rey y del Parlamento, bien como para proteger la autonomía del individuo. Se tratará de la aportación lockeana a la libertad de expresión más adelante.

<sup>191</sup> Contexto en que Thomas Paine (1737-1809) publicó su *Common Sense*. Su obra “posiblemente sea la que preparó de una manera más clara el ambiente revolucionario en las colonias de América del Norte”. ASÍS ROIG, R. de, ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., DORADO PORRAS, J., “Capítulo XV: Los textos de las colonias de Norteamérica y las enmiendas a la Constitución”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 39-113. Cita en la p. 65.

<sup>192</sup> Martínez Quinteiro, Crisis de la modernidad... Op. cit. pp. 162-163.

<sup>193</sup> PECES-BARBA MARTINEZ, G., “Capítulo XVI: Los textos de la Revolución Francesa. Primera parte: Fundamentos ideológicos y elaboración de la Declaración de 1789”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 121-217. p. 216. Peces-Barba cita Tocqueville: “La Revolución Francesa no ha tenido territorio propio; más bien su efecto ha consistido en borrar de alguna manera del mapa todas las antiguas fronteras. (...) más bien ha formado por encima de todas las nacionalidades particulares una patria intelectual común, donde los hombres de todas las naciones han podido convertirse en ciudadanos”. Id. Vd. Tocqueville, A. de, Op. cit. p. 63 y ss. Tocqueville no vivió lo suficiente para ver que, a pesar de sus deficiencias y mejorable efectividad, los sistemas internacionales de derechos humanos, en diálogo entre sí y con los ordenamientos internos, vienen formando, sobre la evolución de esa “patria intelectual común”, una “patria jurídica común”.



religiones consideran al hombre en general, con independencia del país y del tiempo”<sup>194</sup>. Así, las declaraciones de derechos norteamericanas y francesa “*representaram a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais aos quais ele sempre se submeteu: a família, o clã, o estamento, as organizações religiosas*”<sup>195</sup>.

Ni siquiera ideas y hechos de la envergadura de los relatados impidieron que, por siglos, el derecho internacional se restringiese a las relaciones entre Estados. En ese contexto, lo que un Estado hacía a sus nacionales, en el interior de sus fronteras, era considerado una cuestión de “jurisdicción doméstica”. Pero luego el derecho internacional empezó a ocuparse de cuestiones internas de especial interés para otros Estados, como los agentes y las misiones diplomáticas y el tratamiento recibido por sus nacionales y su propiedad – en un contexto mercantilista, en que los Estados poderosos exportaban Personas, bienes y capitales, un agravio a los diplomáticos y demás nacionales de un país era considerado un agravio al propio país. La preocupación por la Persona fue poco a poco penetrando en el sistema internacional en los siglos XVIII y XIX – Estados europeos y americano abolieron la esclavitud y el tráfico esclavo y empezaron a buscar acuerdos para tornar la guerra menos inhumana en aras de proteger prisioneros de guerra, heridos y civiles<sup>196</sup>.

Ya en el siglo XX, la Constitución Mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919 fueron las primeras a incorporar derechos sociales<sup>197</sup>. En la esfera internacional, el Pacto de la Sociedad de Naciones hace referencia a cuestiones como condiciones de trabajo o prevención de enfermedades. En efecto, se prevé, en el art. 23.e), que los Miembros de la Sociedad “*prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et la maintien de la liberté des communications et du transit (...)*”<sup>198</sup>.

---

<sup>194</sup> TOCQUEVILLE, A. de, Op. cit. p. 65.

<sup>195</sup> Konder Comparato, F., Op. cit. p. 53. Para Comparato, “*o terreno, nesse campo, fora preparado mais de dois séculos antes, de um lado pela reforma protestante, que enfatizou a importância decisiva da consciência individual em matéria de moral e religião; de outro lado, pela cultura da personalidade de exceção, do herói que forja sozinho o seu próprio destino e os destinos do seu povo, como se viu sobretudo na Itália renascentista*”. *Ib.*

<sup>196</sup> HENKIN, L., International law: politics, values and functions, 216 Collected Courses of The Hague Academy of International Law (vol. IV, 1989) 13, at 208 apud ALSTON, P., GOODMAN, R., *International human rights. The successor to International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals: Text and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 135-138. De hecho, las ideas de la Ilustración influenciaron acontecimientos dentro de los países, pero no ingresaron fácilmente en el sistema jurídico y político internacional, entre otras razones, porque la condición humana en otros países no estaba incluida en las fuentes de información de la época – la diplomacia no se ocupaba de eso – y porque, en general, los Estados carecían de sensibilidad y reputación moral, ya que casi todos, o todos, violaban derechos. p. 138.

<sup>197</sup> Sánchez Ferriz, R., Op. cit. p. 90. A propósito, vd. Hernández, R., Op. cit. p. 30.

<sup>198</sup> Vd. art. 23 del Pacto. *Pacte de la Société des Nations y compris les amendements en vigueur le 16 décembre 1935*. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/source/covenant.pdf>. Acceso el 22 de febrero de 2019. Destaque del investigador. Vd., igualmente, art. 25. A propósito, vd. Sánchez Ferriz, R., Op. cit. p. 91.

Tras la primera Guerra, la preocupación por la Persona era visible en varios programas de la Sociedad de Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo (ese último, un hecho comúnmente infravalorado, a pesar de las Convenciones que establecían condiciones mínimas de trabajo). Sin embargo, los propósitos estatales no eran necesariamente altruistas; las convenciones de la OIT, por ejemplo, se hacían en el contexto de un socialismo vecino y ante el interés en las condiciones laborales en países con los cuales competían en el mercado internacional<sup>199</sup>.

Por fin, la barbarie nazi fue determinante para que los derechos humanos fuesen motivo de preocupación internacional<sup>200</sup>. Para Antonio Cassese, “los hombres necesitan grandes conmociones, profundas y radicales alteraciones, para replantearse las estructuras sociales y los modelos de vida, para decidirse a renovar el entramado del consorcio humano en un esfuerzo de adaptación a los nuevos desarrollos de la realidad”<sup>201</sup>. En ese sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, constituye el primer anuncio general de reconocimiento de los derechos humanos<sup>202</sup>, concretado luego con los dos Pactos Internacionales de Derechos.

La Carta de las Naciones Unidas otorga explícitamente a la naciente Organización la obligación de promover el respeto universal a los derechos humanos. Si bien los redactores de la Carta optaron por términos poco “vigorosos” en relación al tema, su artículo 55.c trae algo esencial: la promoción de los derechos humanos, originariamente exclusividad estatal, se torna responsabilidad internacional<sup>203</sup>.

---

<sup>199</sup> Henkin, L., Op. cit. pp. 136-137.

<sup>200</sup> Entre otros, CASSESE, A., “Individuals” en M. BEDJAOUI (Gen. ed.), *International law: achievements and prospects*, Unesco, Paris, 1991, pp. 113-120. p. 115. En otra ocasión, explica que la convicción común a las potencias victoriosas era que las atrocidades nazi eran fruto de “a vicious philosophy based on utter disregard for the dignity of human beings. One means of preventing a return to these horrors was the proclamation at all levels of certain basic standards of respect for human rights.” CASSESE, A., *International...* Op. cit. p. 377. Eso fue defendido en especial por los Estados Unidos, que ya tenía una Declaración de derechos. Los victoriosos adoptaron una estrategia doble: el desarrollo del derecho internacional criminal, ante la necesidad inmediata de juzgar los criminales de guerra, y la elaboración de principios de derechos humanos. Son perspectivas que se complementan: punir atrocidades y prevenir atrocidades. Ib.

<sup>201</sup> CASSESE, A., *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1991. p. 22.

<sup>202</sup> “O caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade, procede lentamente indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, cujo primeiro anúncio foi a **Declaração universal dos direitos humanos**”. BOBBIO, N., A era... Op. cit. p. 5. Destaque (itálico) en el original. La Declaración de 1948 fue redactada por miembros de diferentes nacionalidades y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sin ningún voto en contra, lo que favorece su naturaleza universal. La Declaración Americana, de mayo de 1948, es anterior a la Declaración Universal, de diciembre del mismo año, pero tiene ámbito regional.

<sup>203</sup> MARIE, J.-B., QUESTIAUX, N., “Article 55, alinéa c” en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 1481-1504. Vol. II. Vd. pp. 1486-1487. Vd. art. 55 de la Carta.

Así, tras ese largo proceso, la Persona pasó de ser “objeto de compasión”<sup>204</sup> para tornarse sujeto de derecho internacional. A esa personalidad jurídica internacional corresponde la capacidad procesal internacional, materializada en el acceso directo de los individuos a sistemas internacionales de derechos humanos<sup>205</sup>. Y eso no es poco. En efecto, el afianzamiento de la “capacidad jurídica internacional marca la emancipación del individuo de su propio Estado”<sup>206</sup>. Los derechos humanos subvirtieron el sistema<sup>207</sup>.

Una vez configurada la historicidad de los derechos humanos, importa destacar que su evolución no ha finalizado. Su edificio sigue en construcción, su arquitectura demanda mantenimiento – perfeccionamiento de sinergias, adopción de inéditas perspectivas. Aunque no sea este el foro adecuado para un análisis prospectivo del tema, conviene reiterar la posibilidad de mudanzas y reafirmar la capacidad de adaptación de los derechos humanos. En ese sentido, “*o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes*”<sup>208</sup>.

En ese contexto, en 1967, Bobbio distinguió tres fases del desarrollo de los derechos humanos: 1) derechos de libertad, que limitan el poder estatal; 2) derechos políticos, que perciben la libertad como autonomía; 3) derechos sociales. Serían, respectivamente, libertad *en relación al Estado*; libertad *en el Estado* y libertad *a través del Estado*<sup>209</sup>. El mundo

---

<sup>204</sup> PIOVESAN, F., *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, Max Limonad, São Paulo, 2004. p. 324.

<sup>205</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A., *International law for humankind: towards a new jus gentium (I) General Course on Public International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006. pp. 274 y ss.

<sup>206</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A., “La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI”, *Revista IIDH*, vol. 46, 2007, pp. 273-329. p. 306. Asimismo, trae: “[u]no de los trazos sobresalientes de la emancipación del ser humano, *vis-à-vis* su propio Estado, como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos, reside precisamente en la *desnacionalización* de la protección en el presente contexto. La nacionalidad desaparece como *vinculum juris* para el ejercicio de la protección (diferentemente de la protección diplomática discrecional en el contencioso inter-estatal, basada en premisas fundamentalmente distintas), bastando que el individuo demandante – independientemente de nacionalidad o domicilio – se encuentre (aunque temporalmente) bajo la jurisdicción de uno de los Estados Partes en el tratado de derechos humanos en cuestión”. p. 303.

<sup>207</sup> CASSESE, A., *International... Op. cit.* pp. 375-6. Esa “*subversive theory*” colide con la soberanía estatal. Después de la Segunda Guerra, los individuos empezaron a ser protegidos, en la esfera internacional, en cuanto Persona, y no en cuanto ciudadanos de un país extranjero. Es decir, ya no estaban en las manos de los Estados, que ejercían protección diplomática cuando les interesaba.

<sup>208</sup> Bobbio, N., A era... *Op. cit.* p. 33. A propósito, Clapham enseña que la fuerza de los derechos humanos siempre ha sido su habilidad de adaptarse a nuevas demandas y necesidades. Clapham, A., *Op. cit.* pp. 44 y 54.

<sup>209</sup> Bobbio, N., A era... *op. cit.* pp. 32-33. A propósito, tres años antes, apuntara que a los derechos individuales tradicionales – a los que denomina “libertades” – corresponden obligaciones puramente negativas, que implican la abstención de determinados comportamientos; y que a los derechos sociales – a los que denomina “poderes” – corresponden obligaciones positivas. *Ib.* p. 21. Fechas indicadas en la p. 2.

contemporáneo demanda una actualización de ese modelo. Dado que los Estados no son los exclusivos violadores de derechos humanos, la “omnipresencia de los derechos humanos (...) se concreta en el reconocimiento de que los derechos humanos se imponen a todos – no sólo a los Estados, sino también a los organismos internacionales, a los grupos privados y a los particulares –, en toda parte, a todo momento, acarreado así obligaciones *erga omnes*”<sup>210</sup>. Una vía para el desarrollo futuro del edificio de los derechos humanos podría pasar por los actores no estatales y por la evolución tecnológica.

### **1.3. Interpretación evolutiva, teleológica y sistemática de textos internacionales de derechos humanos**

Los instrumentos internacionales vigentes, confeccionados en un contexto pasado, se interpretan en el presente y sirven a un propósito futuro. Así, a lo largo de esta primera parte, se intentará, para cada texto analizado, conocer el contexto de su elaboración, valiéndose, siempre que posible, de documentos referentes a los trabajos preparatorios. Asimismo, se buscará dotar los instrumentos internacionales de derechos humanos de la máxima efectividad posible – se parte del presupuesto de que el propósito de cada texto es la realización de los derechos humanos<sup>211</sup>.

Esa es la línea de los arts. 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969, según los cuales el intérprete de un tratado debe hacerlo de buena fe, considerar su contexto (interpretación sistemática) y propósito (interpretación teleológica) y, como medios complementarios, valerse de los trabajos preparatorios y de las circunstancias de

---

<sup>210</sup> CANÇADO TRINDADE, A. A., “Presentación de la serie, Tomo III” en A. A. CANÇADO TRINDADE, G. ELIZONDO BREEDY, J. ORDÓÑEZ CH. (Eds.), *Estudios básicos de derechos humanos III*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995, pp. xi-xv. p. xiii. Sobre las obligaciones en materia de derechos humanos de actores no-estatales, se recomienda el libro de CLAPHAM ya citado. En relación con el derecho humano al medio ambiente, vd. WANDERLEY LIMA, R., “La información ambiental como herramienta para el ejercicio del derecho al medio ambiente por los ciudadanos ante la omnipresencia de los derechos humanos y la responsabilidad social empresarial. Referencia al Convenio de Aarhus”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2008. Disponible en [http://huespedes.cica.es/gimadus/17/11\\_informacion\\_ambiental.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/17/11_informacion_ambiental.html). Acceso el 10 de junio de 2019.

<sup>211</sup> Este investigador no desconoce que, en la realidad de las negociaciones, muchas veces el “interés nacional” (u otros intereses) es considerado un valor superior a la realización de los derechos.



Ya en su primer fallo contencioso, la Corte Interamericana definió su espíritu, sentando las bases de su interpretación:

“El objeto y fin de la Convención Americana es la eficaz protección de los derechos humanos. Por ello, la Convención debe interpretarse de manera de darle su pleno sentido y permitir que el régimen de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión y de la Corte adquiera todo ‘su efecto útil’”<sup>218</sup>.

En palabras del juez Cançado Trindade, “[l]os órganos de supervisión internacional de los derechos humanos, sin apartarse de los cánones de la regla general de interpretación de los tratados (artículo 31(1) de las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969 y 1986), han desarrollado una interpretación teleológica, con énfasis en la realización del objeto y fin de los tratados de derechos humanos, como la más apropiada para asegurar una protección eficaz de dichos derechos”<sup>219</sup>. Según la Corte, “tanto la interpretación sistemática como la teleológica están directamente relacionadas”<sup>220</sup>.

---

*‘inhuman and degrading treatment’ as opposed to ‘torture’ could be classified differently in future.*” En la ocasión, el Tribunal Europeo afirmó que los estándares cada vez más elevados de derechos humanos requieren más firmeza al evaluar las violaciones de los valores fundamentales de sociedades democráticas. Para Cassese, el Tribunal Europeo modifica su jurisprudencia para ofrecer un grado más elevado de protección de los derechos humanos. CASSESE, A. *International... Op. cit.* pp. 396-397.

<sup>217</sup> TEDH. Caso *Ternovskis v. Letonia*. Sentencia de 29 de abril de 2014. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:%22Ternovskis%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22:%22itemid%22:%22001-142670%22}}>. Acceso el 27 de enero de 2018. Así, trae: “49. (...) *This approach is consistent with the Court’s well-established approach to the Convention as a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions (see, for example, Marckx v. Belgium, 13 June 1979, § 41, Series A no. 31, and Johnston and Others v. Ireland, 18 December 1986, § 53, Series A no. 112), a principle which reflects the general rule that the interpretation of international treaties requires consideration of the evolution of the relevant legal norms and concepts (see Demir and Baykara v. Turkey [GC], no. 34503/97, § 153, ECHR 2008; and Advisory Opinion on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), [1971] International Court of Justice Reports 16, pp. 31-32, § 53)*”.

<sup>218</sup> Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_01\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_01_esp.pdf). Acceso el 29 de mayo de 2015. Pár. 30. En su jurisprudencia consultiva, vd., p. ej., Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf). Acceso el 23 de agosto de 2015. Su pár. 114 trae: “el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (...) ha avanzado mucho mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte (...) como la Corte Europea de Derechos Humanos (...) han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.

<sup>219</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf). Acceso el 29 de mayo de 2015. pár. 50.

<sup>220</sup> Corte IDH. Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf). Acceso el 29 de mayo de 2015. Resalta la Corte: “43. (...) según el argumento sistemático, las normas deben ser interpretadas como parte de un todo cuyo significado y alcance deben fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenecen. (...) 59. En una interpretación teleológica se analiza el propósito de las normas involucradas, para lo cual es pertinente analizar el objeto y fin del tratado mismo y, de ser pertinente, analizar los propósitos del sistema regional de protección. En este sentido, tanto la interpretación sistemática como la teleológica están directamente relacionadas.”

Al supervisar el cumplimiento de sentencia del caso Ximenes Lopes vs. Brasil, la Corte entendió que también sus sentencias – y no apenas los textos internacionales de derechos humanos – deben ser interpretadas en el sentido de realizar los derechos humanos<sup>221</sup>.

Los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, y eso debe servir no solo para el avance de los derechos, como también para el desarrollo y precisión de las obligaciones correspondientes<sup>222</sup>. De hecho, es común leer que los derechos de primera generación tienen como característica común la no intervención estatal, al paso que los de segunda generación tienen realización progresiva. Pero una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva de los instrumentos de derechos humanos puede cambiar esos paradigmas, como lo hizo la Corte por medio de la sentencia de los “Niños de la calle” (caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala). Esa sentencia, al ampliar el significado del derecho a la vida – una vida digna es mucho más que la mera supervivencia –, amplió también las obligaciones estatales correspondientes<sup>223</sup>:

“144. El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. *Los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que*

---

<sup>221</sup> Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre 2009. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenesp.pdf>. Acceso el 23 de agosto de 2015. La Corte considera “6. *Que os Estados Partes na Convenção devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (effet utile) no plano de seus respectivos direitos internos. Esse princípio aplica-se não apenas em relação às normas substantivas dos tratados de direitos humanos (ou seja, as que contêm disposições sobre os direitos protegidos), mas também em relação às suas normas processuais, tais como as que se referem ao cumprimento das decisões da Corte. Essas obrigações devem ser interpretadas e aplicadas de maneira que a garantia protegida seja verdadeiramente prática e eficaz, tendo presente a natureza especial dos tratados de direitos humanos*”.

<sup>222</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf). Acceso el 29 de mayo de 2015. Pár. 50. En sus palabras: “Al fin y al cabo, subyacente a la mencionada regla general de interpretación estipulada en las dos Convenciones de Viena (artículo 31(1)), encuéntrase el principio, con amplio respaldo en la jurisprudencia, según el cual hay que asegurar a las disposiciones convencionales sus efectos propios (el llamado *effet utile*). Este principio - *ut res magis valeat quam pereat*, - mediante el cual la interpretación hay que propiciar efectos apropiados a un tratado, ha, en materia de derechos humanos, asumido particular importancia en la determinación del amplio alcance de las obligaciones convencionales de protección.”

<sup>223</sup> KILLANDER, M, “Interpretación de los tratados regionales de derechos humanos”, *Sur*, vol. 7, núm. 13, 2010, pp. 149-175. Disponible en <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/13/08.pdf>. Acceso el 1º de junio de 2015. En la p. 168, concluye que “[a] interpretar las disposiciones de los tratados de derechos humanos, los tribunales regionales consideran el texto en contexto y a la luz del objeto y fin de los tratados: la protección efectiva de los derechos humanos. Esto ha llevado a los tribunales a expandir el texto de los tratados en particular en el desarrollo de las obligaciones positivas de los Estados”.



*no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él*<sup>224</sup>.

Los juzgados precedentes evidencian que los intérpretes de los instrumentos internacionales de derechos humanos ven la interpretación como instrumento para la realización de los derechos humanos – mirada que guía esta investigación. De esa forma, la labor interpretativa de ambas Cortes parece estar en sintonía con las raíces del término “interpretación” – comprensión y acción, semejante a la figura de la Justicia, que lleva una balanza en una mano y una espada en la otra<sup>225</sup>.

#### **1.4. El tiempo de las obligaciones estatales**

Un estudio de la hermenéutica de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las obligaciones estatales en la materia provee el marco teórico hábil a examinar la obligación estatal de publicidad activa. Así, a continuación, veremos como una revisión de las obligaciones correspondientes – en mente, los principios hermenéuticos explicitados – puede contribuir decisivamente a la realización del DAIP.

Al destacar las obligaciones referentes a derechos humanos, no se omite importancia de los derechos *per se*, ni se vincula como requisito al disfrute o a la titularidad de tales derechos el cumplimiento de obligaciones por parte de uno. La idea es que la precisión en la determinación y atribución de responsabilidades derivadas de derechos humanos sirva como instrumento – jamás como requisito – para dotarles de efectividad.

---

<sup>224</sup> Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. Disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_63\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf). Acceso el 29 de mayo de 2015. Vd. párr. 193. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ya en 1982, en su Observación General n° 6, afirmó que “el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. (...) la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.” (párr. 5). Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 6: Derecho a la vida (artículo 6)”, (1982), disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11). Acceso el 11 de junio de 2015.

<sup>225</sup> Kolb, R., Op. cit. p. 28. En sus palabras: “*c’est une fonction qui dans sa double acception appartient si merveilleusement au droit, à cette figure de la justice qui d’une main tient la balance pour comprendre et évaluer, et de l’autre tient l’épée pour trancher les nœuds gordiens et projeter en avant, vers de nouvelles plages, l’aventure humaine. Enfin, c’est une notion d’équilibre entre l’acquis et le créé. L’interprétation a toujours à faire avec la mise en équilibre; et, dès lors, aussi avec la justice, ainsi qu’avec la praticabilité.*”



No hay derechos sin obligaciones – son dos lados de una misma moneda<sup>226</sup>. De las declaraciones y pactos de derechos humanos no derivan exclusivamente derechos, sino también las obligaciones correspondientes. A pesar de su importancia, es un tema eclipsado, insuficientemente tratado en la literatura<sup>227</sup>. Ese apartado introductorio intentará arrojar luces sobre el lado menos conocido de la moneda<sup>228</sup>, pero no menos importante para la realización de los derechos.

Es tan grande la importancia de precisar las obligaciones que la resolución 41/120 de la AGNU, de 4 de diciembre de 1986, invita a los Estados Miembros y a los órganos de Naciones Unidas a tener en cuenta ciertas directrices al elaborar instrumentos internacionales de derechos humanos – tales instrumentos deben “[s]er lo suficientemente precisos para engendrar derechos y obligaciones identificables y observables”<sup>229</sup>.

En efecto, la determinación precisa de dichas obligaciones puede ser instrumento útil para la realización de derechos, en la medida en que proporciona a todos los sujetos involucrados la seguridad jurídica y *accountability* necesarias. De este modo, es necesario definir a quién se dirigen las obligaciones, concretar sus características, detallar sus

---

<sup>226</sup> De hecho, la discusión del contenido de un derecho está directamente relacionada con la determinación de las obligaciones correspondientes. En ese sentido, Hernández, R., Op. cit. p. 14, para quien “a los derechos de los particulares corresponden obligaciones correlativas del Estado”, una idea obvia, pero un tanto olvidada, por lo que conviene recordarla.

<sup>227</sup> KLATT, M., “Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 71, 2011, pp. 691-718. Disponible en [http://www.zaoerv.de/71\\_2011/71\\_2011\\_4\\_a\\_691\\_718.pdf](http://www.zaoerv.de/71_2011/71_2011_4_a_691_718.pdf). Acceso el 2 de junio de 2015. p. 692

<sup>228</sup> De hecho, definir las obligaciones derivadas de los derechos económicos, sociales y culturales fue causa de importantes controversias durante la redacción de la DUDH y del PIDESC. Los redactores de la DUDH se concentraron en formular derechos, evitando la inclusión de obligaciones estatales, a pesar de sugerencias de países de América Latina (además, países de la Europa del Este consideraron la DUDH muy débil y su abstención también se debe a la no-inclusión de obligaciones estatales expresamente). Vd. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “The new international economic order and the promotion of human rights: Report on the right to adequate food as a human right submitted by Mr. Asbjorn Eide, Special Rapporteur”, E/CN.4/Sub.2/1987/23 (7 de julio de 1987), disponible en <https://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/1987/23>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Párrs. 94-98.

<sup>229</sup> Resolución 41/120 de la Asamblea General, “Establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos”, A/RES/41/120 (4 de diciembre de 1986), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/41/120>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Pár. 4, c). Otra directriz es “[p]roponer, según proceda, un mecanismo de aplicación realista y efectivo que incluya sistemas de presentación de informes” (pár. 4, d). Llama la atención la dosis de realidad y búsqueda de efectividad que fundamentan esa resolución. Ese espíritu debería permanecer vigente. Para una opinión divergente sobre el tema, vd. HAKIMI, M., “Law and the Universal Human Rights Treaties”, en *The Role of Opinio Juris in Customary International Law: Duke-Geneva Institute in Transnational Law, University of Geneva, July 12-13, 2013, Co-Sponsored by the American Society of International Law*, Ginebra, 2013. Disponible en <https://law.duke.edu/cicl/opiniojuris/schedule/>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. La autora argumenta que esa precisión puede ser contraproducente, pues podrían significar un bajo denominador común. Ante lo expuesto, parece importante la búsqueda de equilibrio entre precisión y ambición al negociar y elaborar instrumentos internacionales de derechos humanos.

contenidos – es decir, tornarlas tangibles, concretas. Tiempo de los derechos, tiempo de las obligaciones<sup>230</sup>.

Sin embargo, la identificación y cumplimiento de las obligaciones referentes a derechos humanos no implica necesariamente la realización de esos derechos. Otros diversos factores influyen en ello, muchos de los cuales escapan al control humano<sup>231</sup>. Pero aunque no necesariamente realice derechos, el cumplimiento de las obligaciones contribuye decisivamente para ello. Tómese como ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prevé la realización progresiva de derechos (art. 2.1). Eso no significa un aplazamiento *sine die* del cumplimiento de las obligaciones correspondientes – en efecto, hay “obligaciones con efecto inmediato” incluso para derechos de realización progresiva<sup>232</sup>. Eso en mente, un Estado podría cumplir integralmente sus obligaciones inmediatas y, aún así, no llegar a realizar el derecho correspondiente. Luego, la realización de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones no se confunden<sup>233</sup>.

Puesto eso de manifiesto, intentaremos individualizar cada uno de los diferentes niveles de obligaciones referentes a derechos humanos, con el propósito de precisarlas y concretarlas, buscando mayor seguridad jurídica y *accountability* a los involucrados y efectividad en su cumplimiento. Para tal efecto, conviene tener en mente que los tratados de derechos humanos no se rigen por el principio de reciprocidad – característico de los tratados tradicionales, destinados al intercambio de beneficios –, sino que establecen obligaciones cuyo objeto y fin son la protección de la Persona<sup>234</sup>.

---

<sup>230</sup> El título de la presente sección es un homenaje al clásico libro de Norberto Bobbio. A propósito, en esa misma obra expresa que “[a] *figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa*”. Bobbio, N., A era... Op. cit. p. 80. En el mismo sentido, p. 8.

<sup>231</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2004), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12sp.pdf>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Vd. Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. pp. 131-141 (anexo 6 del manual). Trae el pár. 71: “(...) el Pacto admite un margen de discreción para que el Estado Parte seleccione los medios para llevar a cabo sus objetivos, y que existen **factores situados más allá de un control razonable** que pueden afectar seriamente su capacidad para aplicar determinados derechos”. Destaque del investigador. Sobre los Principios, vd. p. 8.

<sup>232</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, (1990), disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en). Acceso el 7 de septiembre de 2019. Vd. esp. párs. 1 y 2. Cita en el pár. 1.

<sup>233</sup> SKOGLY, S. I., *Beyond national borders: States' human rights obligations in international cooperation*, Intersentia, Antwerpen, 2006. pp. 36-37.

<sup>234</sup> CARVALHO RAMOS, A. de, *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. Seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis. Teoria e prática do Direito Internacional*, Renovar, Rio de Janeiro, 2004. p. 36.

Para ello, las Observaciones Generales – interpretaciones dadas por los Comités de tratados de las Naciones Unidas, a ejemplo del Comité de Derechos Humanos<sup>235</sup> – serán fuente importante. Son “ideadas para ayudar a los Estados Partes a dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto al pormenorizar las obligaciones sustantivas y de procedimiento de los Estados Partes”<sup>236</sup> y consideradas “un dictamen jurídico general que expresa la manera en que el Comité entiende conceptualmente el significado de una disposición particular, y en cuanto tal es una guía muy útil del contenido normativo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”<sup>237</sup>. Son consideradas las “interpretaciones autorizadas” de sus respectivos tratados<sup>238</sup>. O’Flaherty observa que las Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos están previstas por el art. 40 del PIDCP<sup>239</sup>.

A propósito, cabe registrar el importante papel desempeñado por los relatores especiales de los sistemas internacionales de derechos humanos<sup>240</sup>. Tienen un papel esencial en el proceso de consolidación y realización de nuestro derecho, como se verá.

De inicio, importa destacar que los tratados de derechos humanos suelen imponer obligaciones tanto de carácter general cuanto específicas a cada derecho. Entre las primeras,

---

<sup>235</sup> “La tarea del Comité de Derechos Humanos es supervisar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Pacto por los Estados Partes. Uno de los puntos más fuertes del Comité es la autoridad moral que le confiere el hecho de que sus miembros representan a todas las partes del mundo. Por lo tanto, lejos de reflejar una única perspectiva geográfica o nacional, el Comité habla con una voz mundial.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos Civiles y Políticos: El Comité De Derechos Humanos. Folleto informativo n° 15 (Rev. 1)*, (Ginebra: Naciones Unidas, 2005), disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1sp.pdf>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. p. 17.

<sup>236</sup> Id.

<sup>237</sup> Ib. p. 27.

<sup>238</sup> En ese sentido, vd. MCGONAGLE, T., “The development of freedom of expression and information within the UN: leaps and bounds or fits and starts?”, en T. MCGONAGLE, Y. DONNERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 1-51. p. 27. Para el autor, una Observación General o Recomendación General “is usually the leading source of interpretative guidance for the treaty in question”. Por cierto, cabe registrar que Carvalho Ramos señaló ser “necessário termos em mente que a internacionalização dos direitos humanos não pode ser restrita aos textos dos tratados: a **interpretação** deles deve também ser internacional. Eventual interpretação ‘nacionalista’, desapegada aos parâmetros internacionais, nega a universalidade dos direitos humanos e transforma os tratados e a Declaração Universal de Direitos Humanos em peças de retórica, pois permite que cada país interprete o que é ‘tortura’, ‘intimidade’, ‘devido processo legal’ e outros comandos abertos dos textos de direitos humanos, gerando riscos de abuso e relativismo puro e simples”. CARVALHO RAMOS, A. de, “Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”, en L. F. GOMES, V. de OLIVEIRA MAZZUOLI (Orgs.), *Crimes da ditadura militar: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 174-225. Cita en la p. 224. Destaque (itálico) en el original.

<sup>239</sup> O’FLAHERTY, M., “International Covenant on Civil and Political Rights: interpreting freedom of expression and information standards for the present and the future” en T. MCGONAGLE, Y. DONNERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 55-88. p. 73. Tras esa observación, sigue el autor: “and the Committee intends that they constitute authoritative legal analysis of the provisions of the treaty, except to the extent that the text might indicate otherwise”.

<sup>240</sup> A propósito, vd. MENDEL, T., “The UN Special Rapporteur on freedom of opinion and expression: progressive development of international standards relating to freedom of expression”, en T. MCGONAGLE, Y. DONNERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 235-268.

se encuentra, por ejemplo, la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación<sup>241</sup>.

Las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suelen clasificar las obligaciones estatales específicas a cada derecho humano en tres niveles: respetar (requiere que los Estados se abstengan de interferir en el ejercicio de los derechos), proteger (demanda que los Estados impidan que terceros interfieran en el ejercicio de los derechos) y cumplir (exige de los Estados la adopción de las medidas necesarias a la plena realización de los derechos)<sup>242</sup>. A su vez, la obligación de cumplir comprende las obligaciones de facilitar, proporcionar y promover<sup>243</sup> y demanda medidas positivas de los Estados. De esta suerte, “[l]as violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho”<sup>244</sup>.

El Tribunal Europeo prefiere clasificar las obligaciones en positivas (obligación de acción) y negativas (obligación de abstención)<sup>245</sup>. Hay también otros enfoques para

---

<sup>241</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, E/C.12/GC/21/Rev.1 (17 de mayo de 2010), disponible en <https://undocs.org/es/E/C.12/GC/21/REV.1>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. pár. 44.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/GC/20 (2 de julio de 2009), disponible en <https://undocs.org/es/E/C.12/GC/20>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. pár. 7.

El PIDCP impone “la obligación general de respetar los derechos reconocidos en el Pacto y de garantizar su disfrute a todos los individuos que se hallen en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción”, según la OG n. 31 del Comité de Derechos Humanos, ya citada (pár. 3). Vd. arts. 2.1 y 3 del PIDCP.

<sup>242</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000), disponible en <https://undocs.org/es/E/C.12/2000/4>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Pár. 3. OG n° 21 del mismo Comité, ya citada. Pár. 48. Asimismo, vd. doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1987/23, (7 de julio de 1987), ya citado. Párrs. 112-114.

<sup>243</sup> En lo que se refiere al derecho a la salud, p. ej., vd. la ya citada OG n° 14 del CDESC: “37. La obligación de *cumplir (facilitar)* requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud. Los Estados Partes también tienen la obligación de *cumplir (facilitar)* [proporcionar, conforme texto en inglés] un derecho específico enunciado en el Pacto en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición. La obligación de *cumplir (promover)* el derecho a la salud requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población.”

<sup>244</sup> Todavía según la OG n° 14 del CDESC: “52. Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar entre ellas la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas; la no vigilancia del ejercicio del derecho a la salud en el plano nacional, por ejemplo mediante la elaboración y aplicación de indicadores y bases de referencia; el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud; la no adopción de un enfoque de la salud basado en la perspectiva de género; y el hecho de no reducir las tasas de mortalidad infantil y materna.”

<sup>245</sup> HARRIS, D. et al, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009. p. 19. A continuación, se observa que una “*tripartite typology of obligations to respect, protect and fulfil human rights is now well established*” y, en nota de pie, se complementa que fue “*first formulated in UN Doc E/CN.4/Sub.2/1987/23*”. En esa clasificación, las obligaciones de respetar son negativas, mientras las otras dos son positivas.

clasificarlas, como obligaciones de comportamiento y de resultado y nociones originariamente referidas al contenido de derechos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Son diferentes formas de observar el mismo objeto. Los enfoques más utilizados por la doctrina parten de la Convención Americana (arts. 1º, 2º y 26), del Protocolo de San Salvador (arts. 1º, 2º y 3º) y del art. 2º de ambos Pactos Internacionales: “[r]espeter, garantizar, adoptar medidas (desarrollo progresivo) y no discriminar”. Además, la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos incluye las obligaciones de proteger y promover y la Observación General 9 del CDESC, las de proteger y realizar (“que incluye facilitar como hacer efectivo”)<sup>246</sup>.

La obligación de respetar “deriva del reconocimiento de que el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de los derechos humanos”. La obligación de garantizar implica que “[e]l Estado debe organizar el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, debe remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutarlos, y debe proteger a las personas en contra de los actos efectuados tanto por autoridades como por particulares” y, como consecuencia, debe prevenir, investigar, sancionar, reestablecer y reparar, así como cumplir sentencias y recomendaciones internacionales. La obligación de no discriminación es “de hacer y no hacer, de efecto inmediato y transversal al resto de las obligaciones.” La obligación de adoptar disposiciones de derecho interno “[i]mplica el deber de tomar las medidas necesarias (internas o con la cooperación internacional –especialmente económica y técnica–), por todos los medios apropiados y en la medida de los recursos disponibles, para la plena efectividad de los derechos. Implica también la revisión o derogación de leyes o prácticas que sean contrarias a la CADH”. Además, “conlleva la prohibición de regresión” y es la “[p]rincipal obligación en lo que atañe a resultados”<sup>247</sup>. Por fin, garantías de no repetición “constituyen medidas que deben ser adoptadas para asegurar que la conducta violatoria que ha sido declarada por la Corte no será repetida” y suelen ser catalogadas en 3 grupos: acción y revisión legislativa (adecuación de leyes y prácticas a la Convención), investigación y acción judicial (cuyo propósito es erradicar la impunidad) y acción ejecutiva (adecuar las prácticas

---

<sup>246</sup> Rodríguez Manzo, G. *et al*, Op. cit. pp. 65-66.

<sup>247</sup> *Ib.* pp. 67-68. *Investigar* tiene vínculo con el derecho a la verdad mientras *reestablecer* y *reparar* implica que “[a]l producirse un hecho ilícito imputable al Estado, surge de inmediato el deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación”. p. 68.

administrativas a la Convención)<sup>248</sup>. Como se ve, armonizar el derecho interno con los instrumentos internacionales de derechos humanos es medida estratégica, imprescindible para el cumplimiento de diversas obligaciones estatales y base para la concretización del espíritu de los tratados de derechos humanos.

Se suelen enfatizar las diferencias entre las obligaciones impuestas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las asignadas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en especial, que el segundo admite la realización progresiva de los derechos. Además, no siempre son reconocidas importantes similitudes entre las obligaciones derivadas de ambos Pactos, como las de efecto inmediato asignadas por el segundo, por ejemplo, la de “adoptar medidas”<sup>249</sup>.

Aunque bastante asociadas a los derechos económicos, sociales y culturales, las obligaciones positivas también son aplicables a los derechos civiles y políticos<sup>250</sup>. La libertad de expresión, p. ej., conlleva la obligación positiva de proteger individuos que reciben amenazas o son víctimas de violencia cuando la ejercen. Las obligaciones positivas, como se verá, son muy importantes para la realización del derecho de acceso a la información pública<sup>251</sup>. De hecho, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, ya en 1996, entiende que la libertad de expresión demanda un compromiso político constantemente renovado, incluso por medio de la implementación de políticas específicas<sup>252</sup>. Ese concepto de obligación positiva es uno de los pilares del mecanismo que será presentado en el capítulo 5.

---

<sup>248</sup> Ib. p. 146. Una gran dificultad práctica de los Estados para cumplir con lo referente a la investigación y acción judicial suele ser la prescripción de algunos crímenes. Para los autores, “el periodo de prescripción se suspende mientras un caso está pendiente ante una instancia del Sistema Interamericano”. p. 146.

<sup>249</sup> Observación General n. 3 del CDESC, ya citada. Párrs. 1 y 2.

<sup>250</sup> HARRIS, D. *et al*, Op. cit. pp. 18-19. En el mismo sentido, GALVÁN BAUTISTA, L., *Proyección Internacional de los derechos fundamentales (La cláusula de apertura constitucional)*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2008. Colección Vítor. CD-Rom. pp. 138-139. A propósito, “[s]e ha admitido que la realización de los derechos civiles y políticos exige no solo recursos sino también tiempo, por ejemplo para establecer las instituciones judiciales y ejecutivas necesarias y para articular marcos normativos, reglamentarios y de vigilancia del cumplimiento para proteger esos derechos”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2012), disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf). Acceso el 7 de septiembre de 2019. p. 38.

<sup>251</sup> ARAI, Y., “Article 10: Freedom of expression”, en HARRIS, D. *et al*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 443-513. Vd. pp. 446-7.

<sup>252</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45”, E/CN.4/1996/39 (22 de marzo de 1996), disponible en <https://undocs.org/en/E/CN.4/1996/39>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. Pár. 155. En ese mismo pár., el relator se refiere a la prevención de violaciones, aspecto poco estudiado del tema. A propósito, se observa que la prevención es esencial para el MSCDH, como se verá en el cap. 5.

Las obligaciones positivas suelen permitir a los Estados tener un margen de apreciación para cumplirlas. Algunas dependen, por ejemplo, de los recursos necesarios para su cumplimiento<sup>253</sup> mientras la obligación de adoptar medidas, por otro lado, es inmediata y no depende de recursos adicionales<sup>254</sup>. El fundamento de las obligaciones positivas es la realización de los derechos<sup>255</sup>.

Los principales tratados de derechos humanos traen obligaciones positivas. En el Convenio Europeo, firmado en noviembre de 1950, hay obligaciones positivas expresas y otras explicitadas por construcción jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo al efecto de realizarla. El Tribunal, por ejemplo, ya decidió que el Estado debe tomar medidas para proteger a los manifestantes de la acción de terceros<sup>256</sup>. En otros instrumentos, esas obligaciones son de más fácil visualización. En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, firmada en junio de 1981, la obligación de adoptar medidas es explícita (arts. 1º y 2º). El deber principal impuesto por la Carta Africana es reconocer y aplicar los derechos en ella constantes<sup>257</sup>, lo que se consigue, incluso según la propia redacción del art. 1º<sup>258</sup>, por medio de la adopción de medidas.

El art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en 1966, trae expresamente las obligaciones de *respetar, garantizar y adoptar medidas*. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por medio de la Observación General nº 31, de 26 de mayo de 2004, afirma que el art. 2.2 del PIDCP “proporciona el marco general dentro del cual se han de promover y proteger los derechos especificados en el Pacto”, por lo que el art. 2 no admite reservas (par. 5). Sobre la obligación de adoptar medidas, el Comité resalta la

---

<sup>253</sup> WARBRICK, C., “Articles 8-11: general considerations” en HARRIS, D. *et al*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 341-360. p. 343. En el mismo sentido, KLATT trae ilustrativo ejemplo: la obligación de rescatar alguien que se ahoga puede ser cumplida nadando hacia él, tirándole un chaleco inflable o poniéndole en un barco. KLATT, M., *Op. cit.* pp. 694-695.

<sup>254</sup> Vid. doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1987/23, ya citado. Par. 102.

<sup>255</sup> KLATT, M., *Op. cit.* p. 693. El autor se refiere a obligaciones positivas en el marco del Convenio Europeo, pero su raciocinio es aplicable a los demás instrumentos de derechos humanos.

<sup>256</sup> Harris, D. *et al.*, *Op. cit.* pp. 19-20. Observa que los arts. 2.1, 3 y 6 del Convenio de Roma y art. 3 del primer protocolo traen obligaciones positivas expresas. Cita, entre otros, el Caso *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria* (pár. 32).

<sup>257</sup> HEYNS, C., “Civil and political rights in the African Charter”, en M. EVANS, R. MURRAY (eds.), *The African Charter on Human and People’s Rights: The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge University Press, New York, 2004, pp. 137-177. pp. 138-139. El autor citado, que defiende lectura conjunta de los arts. 1º y 2º, clasifica las obligaciones en respetar, proteger, promover y cumplir (*fulfil*). p. 138 La Comisión Africana ya se ha manifestado en el mismo sentido (*respecter, protéger, promouvoir, réaliser*). SZUREK, S., “Article 1”, en M. KAMTO (ed.), *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l’homme*, Editions Bruylant y Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. 81-117. p. 92.

<sup>258</sup> Ese artículo, “*comme les dispositions analogues d’autres instruments, entretient une relation dynamique avec l’ensemble de la Charte*”. SZUREK, S., *Op. cit.* p. 96. Explica la autora que constituyen violación de ese artículo tanto la ausencia de aplicación de la Carta cuanto una aplicación de los derechos y libertades contraria a la Carta. El caso más grave de la primera es la ausencia de adecuación legislativa. pp. 105-106.



necesidad de ajustar la legislación y la práctica internas con el Pacto (pár. 13) y reitera que tal obligación es inmediata y no admite reservas (pár. 14). Tiene tanta importancia esa disposición que “[e]n general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra sin la obligación, básica según el artículo 2, de que se adopten medidas que impidan la repetición de una violación del Pacto” (pár. 17)<sup>259</sup>.

La Convención Americana, firmada en 1969, establece expresamente, en el art. 1º, las obligaciones de *respetar* y *garantizar* y, en el 2º, la de *adoptar medidas*<sup>260</sup>. De la misma forma que ocurrió respecto a la interpretación, la Corte de San José ya dijo a que vino en sus primeras sentencias contenciosas, cuando afirmó que la obligación de garantizar “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. Pero “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>261</sup>.

En ese contexto, “la primera obligación del Estado es la de asegurarse que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción” y “es preciso que para garantizar el goce de los derechos humanos, el Estado haga una cuidadosa revisión de su legislación interna con el propósito de eliminar las discrepancias que puedan existir entre ella y las normas internacionales, es decir, deberá hacer un proceso de adecuación de la misma”<sup>262</sup>. Una

---

<sup>259</sup> OG n° 31 del Comité de Derechos Humanos, ya citada. El Comité, además, advierte que “[n]o se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado” (pár. 14). Vd., asimismo, par. 102 del ya citado doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1987/23 (no mencionado en dicha OG). El pár. preambular 4 del PIDCP trae: “Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de *promover* el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,” (destaque del investigador).

<sup>260</sup> Las obligaciones de respetar y garantizar “son de exigibilidad inmediata en el plano internacional”. MEDINA QUIROGA, C., *La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso legal y recurso judicial*, Universidad de Chile (Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho), Santiago, 2003. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23072.pdf>. Acceso el 7 de septiembre de 2019. p. 16.

<sup>261</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf). Acceso el 3 de junio de 2015. Párrs. 166 y 167. En ese sentido, “[s]ince its first judgments, the Court understood that the obligation set forth in Article 1 (1) encompasses two duties: the duty to respect, on the one hand, and the duty to guarantee, on the other”. GARCÍA RAMÍREZ, S., “Foreword: The Inter-American Human Rights Jurisdiction: A Long Journey”, en BURGORGUE-LARSEN, L., ÚBEDA DE TORRES, A., *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. xvii-xxviii. Vd. p. xxiii.

<sup>262</sup> Medina Quiroga, C., Op. cit. pp. 17-18. Además, “[u]na consecuencia del artículo 2 de la Convención es que el Estado está obligado a desarrollar en su legislación aquellos derechos que en su formulación internacional carecen de la precisión



herramienta importante para ese propósito es el *control de convencionalidad*. En 2006, la Corte Interamericana, en la sentencia Almonacid Arellano y otros v. Chile, manifestó que los jueces internos de los Estados Parte de la Convención Americana están sometidos a ella, “lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin”, para ello, considerando, también la jurisprudencia oriunda de San José<sup>263</sup>. Eso implica la necesidad de construir, en los ordenamientos de cada país, una cultura jurídica basada en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>264</sup>. Los Estados tienen la obligación de armonizar sus ordenamientos internos con tratados de derechos humanos<sup>265</sup>.

---

necesaria para que puedan ser aplicados por los órganos del Estado y, especialmente, para que puedan ser invocados ante los tribunales de justicia. (...). Una segunda consecuencia es el deber del Estado de adoptar todas las medidas no legislativas que sean necesarias para permitir el pleno uso y goce de los derechos humanos”. p. 25. Pero, según la autora, “[l]as obligaciones de los artículos 1 y 2 se refieren sólo a los derechos civiles y políticos contenidos en la Convención; los derechos económicos, sociales y culturales, aludidos en el Capítulo III de la Convención tienen otro régimen”. p. 16. En ese sentido, vd. Jayme, F. G., Op. cit. pp. 116-117. El autor, con fundamento en la sentencia de la Corte de San José en el caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú trae: “[o] art. 2º da Convenção Americana impõe o dever de adotar as medidas em duas vertentes. Por uma parte, a supressão das normas e práticas de qualquer natureza, que representem violação às garantias previstas na Convenção. Por outra, a expedição de normas e o desempenho de práticas conducentes à efetiva observância de ditas garantias”. Como se ve, la obligación de adoptar medidas conlleva una especie de obligación reglamentaria.

<sup>263</sup> “124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.” Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf). Acceso el 17 de septiembre de 2015.

<sup>264</sup> BARBOSA DE MENEZES, A. F., *Controle de convencionalidade no sistema interamericano de direitos humanos*, Tesis doctoral, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponible en [http://www.repositorio.ufpe.br/jspui/bitstream/123456789/4162/1/arquivo6336\\_1.pdf](http://www.repositorio.ufpe.br/jspui/bitstream/123456789/4162/1/arquivo6336_1.pdf). Acceso el 17 de septiembre de 2015. p. 14. El autor citado se refiere específicamente a la construcción de tal cultura jurídica en Brasil. Su asertiva, sin embargo, es aplicable a todos los países, dada la universalidad de la materia.

<sup>265</sup> Vd., p. ej., art. 2.2 del PIDCP, párs. 13 y 14 de la OG n° 31 del Comité de Derechos Humanos y art. 2 de la Convención Americana. Este investigador prefiere el término “armonizar” a “adecuar” (usado por varios autores) por ser más cercano al lenguaje utilizado por la citada OG 31 (“ponerlas en armonía”; p. 13). A fin de cuentas, los Estados *legislan internamente*, pero, en cierto sentido, también *internacionalmente* (en negociaciones con otros Estados y, cuando aplicable, con otros actores). Así, *los Estados contribuyen colectivamente con la construcción de los estándares internacionales de derechos humanos* (p. ej., en sesiones de diálogos interactivos con los Relatores temáticos en el Consejo de Derechos Humanos). En ese sentido político (esta nota de pie no es el marco adecuado para tratar por completo la cuestión y enfrentar temas como monismo y dualismo), el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos son (o deberían ser) dos caras de la misma moneda. No es coherente que un Estado tenga posturas interna y externa distintas. Ambas voces son construcción del Estado, que, recordemos, es (o debería ser) instrumento de vida, herramienta a servicio de la vida digna. Trae la OG 31: “13. En el párrafo 2 del artículo 2 se dispone que los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivos en el plano interno los derechos reconocidos en el Pacto. Se sigue que, si los derechos reconocidos en el Pacto no están ya protegidos por la legislación o la práctica internas, los Estados Parte, cuando ratifiquen el Pacto, habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto. En caso de haber incompatibilidad entre el derecho interno y el Pacto, se dispone en el artículo 2 que se habrá de modificar la legislación o la práctica internas para ajustarse a las normas impuestas por las garantías sustantivas del Pacto”.

Como se ve, la terminología, una vez más, no es uniforme, ni siquiera en el marco de las Naciones Unidas, cuya web se refiere a obligaciones de respetar, proteger y realizar<sup>266</sup>. La Declaración de Viena, p. ej., usa, en diversas oportunidades, los términos “promoción y protección”<sup>267</sup>.

Es importante enfrentar cada uno de los desafíos terminológicos de nuestra materia.

Como se ve, los documentos internacionales de derechos humanos no vinculantes (*soft law*), por ejemplo, declaraciones y recomendaciones, conforman parte importante de los SIDH y son dignos de la debida consideración – como se verá, tienen papel fundamental en el proceso de consolidación de nuestro derecho. Desconsiderar tales documentos o no considerarlos debidamente significa, en la práctica, desaprovechar oportunidades de precisar obligaciones, de realizar derechos humanos. Los Estados deberían *apropiarse* de dichos documentos, tornarlos como suyos, examinarlos detenidamente, considerarlos de forma estratégica y sistemática, siempre en búsqueda de la máxima efectividad posible.

Los Estados tienen la obligación de cumplir el sentido y propósito de los tratados de derechos humanos. La realización de tales derechos es, al fin y al cabo, la razón de ser de tales instrumentos<sup>268</sup>. En lenguaje poético, los Estados deben caminar y seguir caminando.

La historia del derecho de acceso a la información pública, en texto y contexto, es el tema del próximo capítulo. Estamos preparados para su escrutinio.

---

<sup>266</sup> Según la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de Naciones Unidas: “[l]os derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás”. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Acceso el 19 de mayo de 2015.

<sup>267</sup> Vd., p. ej., párs. 1, 4, 7, 8 y 19, todos de la primera parte del documento, ya citado.

<sup>268</sup> En efecto, “cualquier tipo de derecho, llámese civil, político, social, económico o cultural, contiene una serie de obligaciones que pueden ser positivas o negativas; el propósito es lograr la eficacia del derecho fundamental de que se trate”. Galván Bautista, L., Op. cit. p. 139.

## CAPÍTULO 2

### HISTORIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TEXTO Y CONTEXTO

*que apanhe o grito que um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos*  
João Cabral de Melo Neto

#### 2.1. Panorama y propósito

En este capítulo, examinaremos, desde perspectiva panorámica y estratégica, la construcción colectiva del derecho de acceso a la información pública – un proceso no exento de retrocesos, todavía inacabado. Para ello, es preciso conocer, al menos en líneas generales, la génesis de la libertad de expresión, “tronco común” a determinadas libertades, como la de prensa y de información – “concreciones de un enunciado genérico”<sup>269</sup>.

A continuación, serán analizados texto y contexto de varios de los principales documentos relativos al derecho de acceso a la información pública, elegidos según su significado y alcance, con objeto de conocer la historia de ese derecho y el movimiento transnacional por su consolidación. Al final, se verá que el *corpus* normativo examinado y su significativo poder de persuasión evidencian ese movimiento – construido por *gritos* cada vez más frecuentes de variados actores.

Este capítulo busca comprender el contexto histórico, especialmente en el marco del DIDH, en el que las LAIP de Brasil y de España fueron elaboradas<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. p. 25. En palabras del autor: “en esta investigación se mantiene un concepto amplio de libertad de expresión. Con ello se quiere significar que es considerada como un tronco común del que parten determinadas y concretas libertades, como las de palabra, imprenta o prensa, pudiéndose hablar en el siglo XX, también, de libertad de información. Todas estas libertades serían concreciones de un enunciado genérico, y vendrían determinadas por los canales, sobre todo de naturaleza técnica, empleados para llevar a cabo un efectivo ejercicio de la libertad de expresión. Son manifestaciones de una necesidad vital del individuo y de un requisito ineludible del sistema democrático. (...) Cuando Milton defiende la libertad de imprenta o cuando Jefferson hace lo mismo con la de prensa, en ambos casos se están refiriendo a la libertad de expresión”. También para Fernández de la Riva, “del tronco común de la libertad de expresión se ha desgajado un nuevo derecho de acceso a la información pública”. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “El «día después» de la ley de transparencia”, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 33, 2014, 20 pp. Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la ley 19/2013. A. MORETÓN TOQUERO (Coord.). Disponible en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100DetalleFeed/1248367026092/Noticia/1284319498424/Comunicacion>. Acceso el 21 de noviembre de 2019. p. 10. A propósito, vd. McGonagle, T., Op. cit. p. 42. Para el autor, se nota “the increased autonomy acquired by the right to freedom of information. It can no longer be viewed merely as a constituent element of the right to freedom of expression; it has come into its own as a full-blown right of access to information which continues to enjoy a close, contiguous relationship with the right to freedom of expression”.

<sup>270</sup> La LAIP brasileña es de noviembre de 2011, mientras la española, de diciembre de 2013. Así, se conferirá especial atención a documentos publicados hasta finales de 2013.

## 2.2. Significado y alcance del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública se encuentra en su aurora, todavía en proceso de consolidación<sup>271</sup>. Apenas en 2006 – paradójicamente, un derecho con función de faro estuvo por largo período eclipsado – fue señalado como derecho humano por una corte internacional, *grito* esencial del movimiento transnacional citado.

De hecho, ni siquiera tiene definición precisa<sup>272</sup>. Construir ese significado, incluso precisando sus obligaciones, empresa con la que esta investigación intenta contribuir, parece constituir estrategia adecuada. A propósito, el estudio de las obligaciones pertinentes fue una de las preocupaciones iniciales del Consejo de Derechos Humanos en relación a otro derecho joven: el derecho humano al agua potable y el saneamiento<sup>273</sup>.

A pesar de la juventud de ese derecho, la importancia del acceso a la información es conocida desde hace mucho (o, al revés, precisamente esa conciencia por determinados actores, interesados en la manutención del *status quo*, puede ser causa de la juventud de ese derecho y de su imprecisión). Tanto es así que, en la Edad Media, la información era privilegio de los eruditos y se encontraba retenida en los monasterios<sup>274</sup>. De hecho, “la conservación de los archivos siempre estuvo vinculada al ejercicio del poder; disponer de la memoria es un instrumento esencial para gobernar y administrar”<sup>275</sup>.

---

<sup>271</sup> Se trata de un “*droit des temps modernes*” para BURGORGUE-LARSEN, L., “Le droit à la liberté de pensée et d’expression”, en BURGORGUE-LARSEN, L. y ÚBEDA DE TORRES, A., *Les grands décisions de la Cour Interaméricaine des droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 565-605. p. 573. Para Jean Rivero, el derecho a la información “hace el papel de recién llegado a la familia de los derechos humanos” *apud* DUCHEIN, M., *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*, Unesco, París, 1983. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>. Acceso el 26 de julio de 2015. p. 11.

<sup>272</sup> “While this right [freedom of information] appears to enjoy almost universal acceptance in broad principle, a precise definition of its meaning has eluded the international community for more than 50 years”. LAWSON, E. (comp.), *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor & Francis, Washington 1996. p. 535. Antes, afirma que “[a] most important element of freedom of expression and opinion is the right to freedom of information”. Id.

<sup>273</sup> Resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, A/HRC/RES/7/22 (28 de marzo de 2008), disponible en [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_22.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf). Acceso el 16 de diciembre de 2019. Pár. 2.b.

<sup>274</sup> ALBUQUERQUE BARRETO, A., “Uma quase história da ciência da informação”, *DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação*, vol. 9, núm. 2, 2008. Disponible en [http://www.dgz.org.br/abr08/Art\\_01.htm](http://www.dgz.org.br/abr08/Art_01.htm). Acceso el 23 de agosto de 2015.

<sup>275</sup> DUCHEIN, M., Op. cit. p. 2. De hecho, “la superación del secreto en la actuación pública es uno de sus [de la modernización del Estado] principales componentes”. LASAGABASTER HERRARTE, I., “Notas sobre el derecho administrativo de la información”, en R. GARCÍA MACHO (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 103-120. p. 103.

De inicio, es importante buscar comprender el sentido originario del término “información”, que significa, entre otras acepciones, “[a]cción y efecto de informar”<sup>276</sup>. “Informar”, a su vez, puede significar, por ejemplo, “[e]nterar, dar noticia de algo” y “[f]ormar, perfeccionar a alguien por medio de la instrucción y buena crianza”<sup>277</sup>. En portugués, “*informação*” también significa, entre otras acepciones, “*ato ou efeito de informar(-se)*”<sup>278</sup>, e “*informar*”, a su vez, puede significar, por ejemplo, “*fazer saber ou tomar ciência de; cientificar(-se)*” o “*dar instrução a; ensinar*”<sup>279</sup>. Desde perspectiva etimológica, “*informação*” se refiere a la “*ação de formar*”, mientras “*informar*”, a “*formar (no espírito)*”, “*educar*”<sup>280</sup>. En el inglés de la Edad Media, “*information*” tenía también el sentido de “formación de la mente, enseñanza”<sup>281</sup>. Como se ve, desde sus orígenes, el término “información” tiene el sentido de conformar ideas, de formar mentes<sup>282</sup>.

La información, así, trae consigo un universo de posibilidades. Posibilidades, entre otras, de participación en asuntos públicos, de acceso a la justicia, de educación, de desarrollo, de transparencia y publicidad – y, por ende, de combate a la corrupción –, de protección ambiental, es decir, de construcción del espacio público. Información, así, es posibilidad. Que se hace realidad apenas si se tiene acceso a ella. De esa forma, información no es poder, como se suele decir. Información es poder en potencial, mientras el acceso a la información es el poder real.

<sup>276</sup> Según el Diccionario. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=información>. Acceso el 23 de agosto de 2015. Entre otras acepciones, trae las siguientes: “[c]omunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”; “[c]onocimientos así comunicados o adquiridos”. Viene del latín *informatio*, -ōnis.

<sup>277</sup> Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=informar>. Acceso el 24 de agosto de 2015. Viene del latín “*informāre*”. Otras acepciones incluyen “[f]undamentar, inspirar”; “[d]ar forma sustancial a algo”.

<sup>278</sup> Disponible en <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=informa%25C3%25A7%25C3%25A3o>. Acceso el 24 de agosto de 2015.

<sup>279</sup> Disponible en <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=informar>. Acceso el 24 de agosto de 2015.

<sup>280</sup> Etimología de “*informação*”: “lat. *informatio,ōnis* 'acción de formar, de fazer, fabricação; esboço, desenho, plano; ideia, concepção; formação, forma'; ver <sup>1</sup>*form-*; f.hist. sXIV *enformaçon*, sXIV *emformaçam*, sXV *informação*”. Disponible en <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=informa%25C3%25A7%25C3%25A3o> Etimología de “*informar*”: “lat. *inŕormo,as,āvi,ātum,āre* 'dar forma a, afeiçoar, formar (no espírito), imaginar, esboçar, delinear, instruir, ensinar, educar, informar'; a acp. 'dar notícia' deve-se ao cruzamento e infl. dos sentidos de FIL 'dar uma forma' e JUR 'instruir um processo informativo'; ver <sup>1</sup>*form-*”. Disponible en <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=informar>. Ambos con acceso el 24 de agosto de 2015.

<sup>281</sup> Disponible en <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/information>. Proviene del latín *informatio(n-)*, del verbo *informare*, llegando al inglés por medio del francés antiguo. El verbo latín *informare*, a su vez, significaba “forma, moda, describir”, de *in-* 'into' + *forma* 'a form'.” Disponible en <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/inform>. Ambos con acceso el 24 de agosto de 2015.

<sup>282</sup> Para Gonçalves Sales, “[o] vocábulo *informação* evolui de uma noção daquilo que ‘dá forma’ à matéria, no plano físico, para uma visão relacionada ao plano das ideias, como dados e conhecimentos passíveis de serem comunicados às pessoas, referindo-se, também, hoje em dia, à modelagem da mente e do espírito, como sinônimo de treinamento, instrução e ensinamento”. (“*informação*” en itálico en el original). El autor citado, así, entiende “*informação*” en dos sentidos principales: i) en sentido estricto, como registro de la realidad; ii) en sentido amplio, como comunicación, transmisión de conocimiento. Esa última demanda una actitud activa del Estado, al paso que la primera, una actitud “*precipualemente passiva*”. Aunque, en esencia, esté de acuerdo con el autor citado, este investigador entiende que, en verdad, se trata de actitud *reactiva*. GONÇALVES SALES, R., *O direito de acesso à informação pública administrativa*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014. pp. 175-178.

La información es “la primera forma de instrucción”<sup>283</sup> – y la desinformación, “*característica do subdesenvolvimento*”<sup>284</sup>. Como se ve, hay gran similitud entre información y educación/desarrollo. En efecto, *el desinformado es una especie del género analfabeto*. Ambas, información y educación, favorecen el desarrollo de las Personas promoviendo su humanización y emancipación. El pensamiento del pedagogo brasileño Paulo Freire va en esa dirección. En Freire, la educación es “*força de mudança e de libertação*” que respeta y hace reflexionar sobre la “*ontológica vocação de ser sujeito*”<sup>285</sup>. En ese contexto, el derecho de acceso a la información pública es entendido como *práctica de libertad* y promotor de la *inserción* de la Persona en el mundo, en la realidad, en la vida<sup>286</sup>. La Persona informada y educada es Persona en plenitud, es señora de su destino, constructora de su porvenir<sup>287</sup>. Deja de ser paciente y se transforma en sujeto. La Persona informada y educada *es más*<sup>288</sup>.

Con acceso a la información, la Persona descubre que el mundo también es suyo<sup>289</sup>. Con acceso a la información pública, la Persona se percibe protagonista – no mero coadyuvante – de su vida y de su comunidad política. La Persona que tiene acceso a la información pública toma posesión de la democracia que contribuye a construir – el acceso a la información pública promueve una democracia activa<sup>290</sup>. En definitiva, por empoderar a las

---

<sup>283</sup> PÉREZ MEDINA, J., “Tarea de los medios de comunicación social”, *Revista de la Universidad de Antioquia*, núm. 178, 1970, pp. 465-475. p. 474.

<sup>284</sup> LIMA SOBRINHO, B. (rel.), “Direito de informação”, en *Anais da VIII Conferencia Nacional dos Advogados*, Manaus, 1980, pp. 133-180. p. 145. Lima Sobrinho cree “*que se poderia atribuir à procura da informação a força ou poder de um instinto. Como um corolário da afirmação de Aristóteles de que ‘o homem é um animal social’. (...) É esse instinto de comunicação, associado à curiosidade, que conduz o homem à busca da informação, no esforço com que procura devassar o mistério da vida*”. p. 133. Notese la fecha de publicación, todavía durante los años opacos.

<sup>285</sup> FREIRE, P., *Educação como prática da liberdade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967. Disponible en [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/paulofreire/livro\\_freire\\_educacao\\_pratica\\_liberdade.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/paulofreire/livro_freire_educacao_pratica_liberdade.pdf). Acceso el 6 de enero de 2018. pp. 36 y 106. Para Freire, “[o] *que teríamos de fazer, uma sociedade em transição como a nossa, inserida no processo de democratização fundamental, com o povo em grande parte emergindo, era tentar uma educação que fosse capaz de colaborar com ele na indispensável organização reflexiva de seu pensamento. Educação que lhe pusesse à disposição meios com os quais fosse capaz de superar a captação mágica ou ingênua de sua realidade, por uma predominantemente crítica*”. p. 106.

<sup>286</sup> “*Inserção*” es un término común en la obra freireana, muy importante para su comprensión. Inserción, en Paulo Freire, es la toma de decisión de intervenir en el mundo. Para él, la realidad no “es”, sino que “está” – sometida a la posibilidad de intervención humana, como explica el autor en su última entrevista, en abril de 1997. FREIRE, P., entrevistado por Luciana Burlamaqui, Última Entrevista a Paulo Freire 1º parte, 17 de abril de 1997. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=U190heSRyfe&feature=related>. Acceso el 17 de diciembre de 2019. Minuto 4 y ss.

<sup>287</sup> Freire, P., Op. cit. p. 66. Hablando de Brasil, escribe el autor citado: “*De um modo geral, os analistas de nossa formação histórico-cultural, têm insistido direta ou indiretamente na nossa ‘inexperiência democrática’. Na ausência, no tipo de formação que tivemos, daquelas condições necessárias à criação de um comportamento participante, que nos tivesse levado à feitura de nossa sociedade, com ‘nossas próprias mãos’, o que caracteriza, para Toqueville, a essência da própria democracia.*”

<sup>288</sup> Ib. p. 104. “*Ser mais*” es una expresión freireana.

<sup>289</sup> La expresión es del poeta Thiago de Mello, para quien el descubrimiento de que “*o mundo é seu também*” ocurre con la alfabetización. “*Mas sobre o chão quem reina agora é um homem/diferente, que acaba de nascer:/porque unindo pedaços de palavras/aos poucos vai unindo argila e orvalho,/tristeza e pão, cambão e beija-flor,/e acaba por unir a própria vida/no seu peito partida e repartida/quando afinal descobre num clarão/que o mundo é seu também.*”. MELLO, T. de, “Canção para os Fonemas da Alegria”, en FREIRE, P., *Educação como prática da liberdade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967, pp. 27-28.

<sup>290</sup> Expresión inspirada en “*democracia militante*”, de Mannheim, traída por Freire, P., Op. cit. p. 121.



Personas, al darles conciencia de sus demás derechos y facilitarles el ejercicio, el DAIP es un *derecho de derechos, un derecho multiplicador*<sup>291</sup>.

En efecto, ese derecho es sabidamente importante para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya reconoció que el derecho de acceso a la información es un componente de los derechos a la salud<sup>292</sup>, al agua, al trabajo y a la participación cultural. Todas las Observaciones Generales del Comité, desde el año 2000, traen alguna referencia al derecho a la información<sup>293</sup>.

Piñar Mañas entiende que “[e]l derecho de acceso no sólo es imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y participativa (...), sino que es imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. El ser humano tiene derecho a conocer la actuación de los poderes, incluidas las motivaciones de las decisiones adoptadas, y el uso que se hace de los fondos públicos. Si el desarrollo de nuestras propias vidas depende, como así es, de la calidad democrática de los poderes públicos – cuya actuación, insisto, condiciona directa o indirectamente nuestro propio desarrollo – tenemos derecho a saber hasta qué punto su actuación es acorde con el mandato democrático”<sup>294</sup>. De esta suerte, por habilitar las Personas a formar juicio propio sobre la realidad y, con eso, a influir en la toma de decisiones de los temas públicos que puede afectar su propio desarrollo directa o indirectamente, el derecho de acceso a la información pública configura valioso instrumento para la construcción cotidiana de la democracia.

El derecho de acceso a la información pública tiene capacidad de generar consecuencias importantes incluso en el campo de los sentimientos. Puede conferir a las Personas un sentimiento de pertenencia, de acercamiento, de inserción en una colectividad,

---

<sup>291</sup> En palabras de Valles Bento: “[s]em informação, nenhum dos outros direitos fundamentais é completo”. VALLES BENTO, L., *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*, Juruá, Curitiba, 2015. Disponible en <https://www.jurua.com.br/bv/conteudo.asp?id=23767&pag=20>. Acceso el 27 de marzo de 2018. pp. 19-20. Asimismo, vd. CATALÁ I BAS, A. H., *Libertad de expresión e información: La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional: Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2001. pp. 65-66. Cita autores como Remedio Sanchez Ferriz y Paul Levi.

<sup>292</sup> El relator especial de la ONU sobre el derecho a la salud, Anand Grover, mencionó “la necesidad de transparencia en contextos de emergencia” y apuntó que “tras una calamidad ‘es esencial garantizar que el público dispone de información coherente y puntual que le permita tomar decisiones vinculadas con su salud’.” Información disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28080#.VWXankabgZM>. Acceso el 16 de agosto de 2015.

<sup>293</sup> DONDERS, Y., “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: accessibility and the right to information”, en T. MCGONAGLE, Y. DONDERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 89-120. Vd. pp. 89-90 y 102-104.

<sup>294</sup> PIÑAR MAÑAS, J. L., “Derecho de acceso a la información pública: Régimen general”, en WENCES, I.; KÖLLING, M. y RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 35-59. p. 39.

como ya visto. Cuando la Administración pone información pública efectivamente a disposición de las Personas, en verdad las invita a, en conjunto, enfrentar el tema de que trata la información. El acceso a la información pública es tanto un fin en sí mismo cuanto una invitación a la participación, al trabajo conjunto en pro de objetivos comunes. Sentir la información pública como suya contribuirá a que las Personas sientan la comunidad política en que viven igualmente como suya<sup>295</sup>.

Efectivamente, tamaña la importancia del acceso a la información pública que “*a recusa da informação de interesse geral ou coletivo é uma mutilação cívica*”<sup>296</sup>. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública puede ser entendido como “el derecho que todos tenemos a acceder a información sobre hechos que tengan repercusiones y consecuencias públicas y que sirvan para llegar a una opinión razonable y fundamentada, es decir, informada”<sup>297</sup>. Así, tan importante cuanto la cantidad de información pública puesta a disposición de las Personas es la calidad de dicha información – comprensible, completa, verdadera, tempestiva. De poco sirve difundir información si las Personas no tienen un mínimo de educación y conciencia cívica. La efectividad de nuestro derecho requiere Personas mínimamente educadas. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la educación están directamente relacionados.

El acceso a la información pública es, en esencia, un diálogo entre la Administración y las Personas<sup>298</sup>. Un diálogo auténtico requiere participantes que se reconozcan como tal<sup>299</sup> – de

---

<sup>295</sup> El sentimiento no es ajeno al derecho. Sobre sentimiento constitucional, vd. LUCAS VERDÚ, P., *El sentimiento constitucional: (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Reus, Madrid, 1985. Para el autor, el sentimiento jurídico “brota (...) de la convicción de que determinadas normaciones (...) son conveniente y justas para convivir. Aún más, esa adhesión emocional puede ser tan sentida que quienes la expresan lo hacen con la íntima satisfacción de un deber cívico cumplido, de suerte que se obedece sin temor ni coacción alguna, porque, al adherirse, esas gentes experimentan la fruición de integrarse libremente en el proyecto solidario común”. En ese contexto, “se abre camino el ‘siento, luego convivo’ del sentimiento constitucional”. Y observa que “cuando un ordenamiento jurídico es capaz de suscitar amplia e intensa adhesión efectiva a sus normaciones y, sobre todo, a sus instituciones que más enraízan con las bases sociales, entonces tal ordenamiento es algo vivo”. pp. 5-6. Vd., asimismo, LOCATELLI, L., “Las políticas públicas en Brasil y en España contra la violencia de género: una mirada a través de la transnacionalidad de los derechos humanos y de la historia de las emociones”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 479-490.

<sup>296</sup> LEME MACHADO, P. A., *Direito à informação e meio ambiente*, Malheiros, São Paulo, 2006. p. 259.

<sup>297</sup> ADRIANZEN M., A., “Democracia e información”, en F. GONZÁLEZ, F. VIVEROS (Eds.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, 2000, pp. 175-195. Cita en la p. 177. Sigue el autor: “[e]stos hechos pueden tener como actor al propio Estado, también a personajes políticos, instituciones privadas, etc.”

<sup>298</sup> A propósito, Cerrillo i Martínez menciona la “necesidad de avanzar de un Derecho administrativo jerárquico propio del modelo de administración burocrática, a un Derecho administrativo relacional, que es el que se adapta a la gobernanza” (Op. cit., p. 61). En la publicidad activa, la Administración dialoga con todos las Personas que acceden a determinada información, en un dialogo multilateral, mientras cuando una Persona solicita determinada información, el dialogo es, en principio, bilateral. La existencia de formularios de contacto, tan común en sitios gubernamentales, confirma tratarse de un dialogo. A



lo contrario, lo que hay es monólogo e imposición unilateral de voluntad. Mientras la educación empodera y capacita las Personas para tomar parte en ese diálogo, el derecho de acceso a la información pública confiere elementos precisos para un diálogo en el mejor sentido de la palabra. Conducta legítima y legitimadora, por medio del diálogo se construye conjuntamente el porvenir, en un proceso continuo de *accountability* de las autoridades públicas.

Cuando la Administración no pone información pública efectivamente a disposición de las Personas, en verdad se está potencialmente violando el derecho de acceso a la información pública de todas las Personas de la comunidad política a que sirve. Puede generar, con eso, un indeseado proceso de multiplicación de violaciones de derechos humanos – sin acceso a la información pública, la participación queda seriamente perjudicada o casi imposible de ser ejercida, las libertades de reunión y asociación quedan seriamente menoscabadas, la vida privada y familiar es abalada, la libertad de expresión queda sin materia prima. La violación sistemática del derecho de acceso a la información pública lleva a la erosión de varios otros derechos – el DAIP es semilla de derechos.

En ese sentido, considerar aceptable algo “aparentemente poco nocivo” (como una negativa injustificada de acceso a la información pública, p. ej.) trae graves riesgos, en la medida en que permite el desencadenamiento de múltiples violaciones de derechos. Pero de la misma forma que una violación de derechos tiende a generar otras violaciones, lo contrario también es válido – la promoción de derechos tiende a más promoción, creando un *circulo virtuoso*. Así, siguiendo a Paulo Freire, el derecho de acceso a la información pública es práctica de libertad – y práctica de democracia, práctica de emancipación, práctica de derechos.

El potencial del derecho de acceso a la información pública podría ser comparable al acceso directo a la Biblia en el contexto de la Reforma protestante. El DAIP puede ser tan revolucionario como lo fue, en su día, el acceso directo y la libre interpretación de la Biblia. El derecho de acceso a la información pública, fuente de libertad, podría iluminar el camino para una reforma política.

---

propósito, para Lasagabaster Herrarte, “[e]l Derecho se ha dicho que es la forma de comunicación del poder con la sociedad, forma de comunicación que requiere, para ser tal, de la publicidad”. Lasagabaster Herrarte, I., Op. cit. p. 105.

<sup>299</sup> En ese sentido, Freire, P., Op. cit. p. 107.

La violación del DAIP suele ser invisible, silenciosa – la palabra no publicada, los datos no compartidos, el informe mal archivado no pueden manifestarse. Es difícil reclamar lo que no se ve, no se oye, no se toca. De hecho, estamos acostumbrados al secreto gubernamental, habituados al sigilo oficial. No es raro que aceptemos el silencio de la Administración como algo normal. Por siglos, fuimos adiestrados por gobiernos absolutistas, despóticos, totalitarios, dictatoriales o pseudodemocráticos a aceptar lo inaceptable. La democracia tal y como la conocemos hoy es algo reciente en la Historia. Estamos todavía en proceso de construcción de la democracia – en efecto, la arraigada concepción patrimonialista de la información pública sugiere que seguimos con un pie en el Antiguo Régimen. Al fin y al cabo, somos también lo que fuimos<sup>300</sup>.

Estamos todavía en proceso de construcción de la democracia<sup>301</sup>. Como ya se ha visto y se verá otras veces a lo largo del texto, la idea de *consentimiento* se hace presente desde el siglo XVIII. En efecto, ya en los primeros textos liberales de Estados Unidos se nota el aprecio por el “consentimiento como requisito para la intervención en los derechos”<sup>302</sup>. Esa es una idea fundamental para la democracia – etimológicamente, tiene sentido de sentimiento compartido<sup>303</sup> – y radicalmente contraria al absolutismo. Sin acceso a la información pública, la formación del consentimiento queda severamente perjudicada, con lo que no hay consentimiento válido. En ese sentido, la opacidad gubernamental se configura como un hecho capaz de provocar un *vicio de consentimiento* en el pacto social. El concepto de democracia cobra sentido cuando se basa en el *consentimiento informado*<sup>304</sup>.

Para Lafer, el fundamento democrático para la limitación del secretismo es que los *arcana imperii* (secretos de Estado) permiten al soberano ejercer un *jus dominationis*, es

---

<sup>300</sup> La inexperiencia democrática de que trata Freire al analizar la historia brasileña puede ser aplicada, *mutatis mutandis*, a la historia mundial. Freire, P., Op. cit. p. 66. Freire trae cita de Zevedei Barbu, en su “*Problems of Historical Psychology*”: “*Mind in all its manifestations is never only what it is, but also what it was...*”. Ib. Importa esclarecer que, con la expresión “somos también lo que fuimos” no se busca transmitir un mensaje de determinismo, sino todo lo contrario. El mensaje aquí – en verdad, en toda la tesis – es de comprensión del pasado y del presente para construcción del futuro.

<sup>301</sup> Como una aproximación filosófica al derecho de acceso a la información pública no constituye objeto de esta investigación, se dedican apenas unos breves párrafos al tema, con propósito meramente contextual.

<sup>302</sup> Asís Roig, R. de, Ansuátegui Roig, F. J., Dorado Porras, J., Op. cit. p. 71. El término “consentimiento” aparece, p. ej., en la Declaración de Independencia (en verdad, se trata de concepto esencial para el documento) y en la Declaración de Virginia (arts. 6-8).

<sup>303</sup> Etimología de “consentir” “lat. *consentio, is, si, sum, tīre* 'dividir determinado sentimiento com, ser de igual opinião, sentimiento ou conduta, decidir de comum acordo, sentir ao mesmo tempo, simpatizar com'; ver *sen(t/s)-*; f.hist. sXIII *consentir*, sXIII *cōsintir*, sXIII *cūsentir*, 1325 *consentir*, sXV *conçentir*, sXV *consetir*”. Disponible en <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=consentir>. Acceso el 20 de septiembre de 2015.

<sup>304</sup> WEERAMANTRY, C. G., “Access to Information: A New Human Right: The Right to Know”, *Asian Yearbook of International Law*, vol. 4, 1994, pp. 99-125. p. 102. En sus palabras: “*democracy rests upon the consent of the governed. Consent is never real consent unless it is informed consent*”.

decir, ponerse por encima del derecho de los ciudadanos, definiendo – con base en criterios propios y no revelados – el bien común<sup>305</sup>. Hannah Arendt, ella misma una víctima del nazismo, considera el derecho a la información como un medio para evitar el totalitarismo, caracterizado por la negación de la transparencia en la esfera pública y del principio de publicidad<sup>306</sup>.

Históricamente, la apertura de archivos está vinculada a la democracia<sup>307</sup>. Como se ve, la relación entre el derecho de acceso a la información pública y la democracia es verdaderamente intensa. La democracia fundamenta el derecho-luz, cuyo ejercicio la fortalece. En efecto, “[l]a supremacía de la soberanía popular y el respeto y la garantía de los derechos humanos son los pilares de la democracia”<sup>308</sup>. En ese sentido, violar nuestro derecho significa violar la democracia – la inercia en su realización contribuye para el déficit democrático. En suma, el derecho de acceso a la información pública es, además de instrumento para transformr la realidad, expresión de la dignidad humana y de la democracia.

El *derecho* de acceso a la información pública no es un acto de gracia gubernamental o un favor de la autoridad pública de turno – *el Poder emana del Pueblo*<sup>309</sup>. Es importante subrayar esa obviedad, pues el titular de un derecho puede tener una posición activa de exigir su cumplimiento “a diferencia de la posición subordinada de quien es objeto de un acto de beneficencia”<sup>310</sup>.

---

<sup>305</sup> Lafer, C., Op. cit. p. 244. De hecho, para Lafer, “[o] direito à informação (...) é precipuamente uma liberdade democrática, destinada a permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública.” p. 241.

<sup>306</sup> Ib. p. 242. Para Arendt, la dominación totalitaria tiene una dinámica basada “no secreto e no segredo.” p. 245.

<sup>307</sup> Duchein, M., Op. cit. pp. 2-3. Para el autor citado, “parece evidente que la idea de abrir los archivos a la investigación no oficial germinó en estrecha vinculación con el nacimiento de la noción de democracia”. p. 2. Añade que “precisamente en el siglo XVIII se produce la gran transformación intelectual que, entre otras consecuencias, conducirá, en el siglo siguiente, a que los archivos se abran paulatinamente al investigador. Nace (o renace) la noción de democracia, según la cual la soberanía emana del pueblo y éste tiene, en consecuencia, el derecho de controlar la acción de los dirigentes a quienes ha confiado, por el ‘contrato social’, la misión de gobernar”, escribe, con base en Rousseau. p. 3.

<sup>308</sup> Nikken, P., Op. cit. p. 36.

<sup>309</sup> “[s]i partimos de la idea de que todo Poder Público emana del pueblo y se instituye para benefició de éste, que duda cabe que toda la información en manos del Poder es del pueblo mismo”. Hernández Godínez, A., Op. cit. p. 22. A su vez, Desiree Salgado trae: “[a] publicidade como preceito geral deveria derivar naturalmente da configuração de um governo representativo. Contemporaneamente, somam-se a essa propriedade ainda as qualificações republicana e democrática do exercício do Poder Público”. Se trata, también para ella, de una obviedad. DESIREE SALGADO, E., *Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*, Atlas, São Paulo, 2015. p. 83.

<sup>310</sup> LAPORTA, F., “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del derecho*, núm. 4, 1987, pp. 23-46. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/portales/doxa/obra/n-4---1987/>. Acceso el 29 de diciembre de 2017. p. 30. En el mismo sentido concreta Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva: “[s]i la transparencia se construye a partir de una ‘concesión graciosa’ del poder o como medio para mejorar las administraciones públicas su fundamentación es muy pobre y susceptible de ser revertida en cualquier momento”. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “La aventura de la Transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 0, 2015, pp. 5-6. Disponible en [www.acreditra.com/ret-numero-0/](http://www.acreditra.com/ret-numero-0/). Acceso el 2 de junio de 2017. p. 5.

Para transformar la realidad, es imperativo conocerla. Productos humanos, los Estados no son omnipotentes. De hecho, sus límites deben ser conocidos y comprendidos. Y eso no significa resignarse a ilegalidades o callar ante arbitrariedades, sino lo contrario – conocer los límites exógenos a las Administraciones, como la escasez de recursos naturales, no significa transigir con sus limitaciones endógenas, como la corrupción. Reducir las limitaciones endógenas de las Administraciones significa ampliar la capacidad del Estado de realizar los derechos humanos. En esa empresa, el DAIP juega papel fundamental. Al arrojar luz sobre el Estado, amplía sus capacidades y posibilidades, llevando más allá la *reserva de lo posible*.

El derecho de acceso a la información pública tiene potencial, incluso, para contribuir para la paz. Defendió el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, que la transparencia y *accountability* de gobiernos democráticos puede contribuir para evitar enfrentamientos<sup>311</sup>. A propósito, Bobbio lecciona que “[e]l sistema ideal de una paz estable puede ser expresado con esta fórmula sintética: un orden universal democrático de Estados democráticos”<sup>312</sup>. El DAIP, como se verá, puede contribuir a la realización de los demás derechos humanos y del desarrollo sostenible, así como de la democracia y, por ende, de la paz, en y entre los Estados. A propósito, “[t]ransparency is essential for the effectiveness of the existing disarmament and non-proliferation regimes”, noción relacionada con la construcción de confianza<sup>313</sup>.

El DAIP, como se ve, tiene potencial para cambiar múltiples aspectos de la realidad – con posibles reflejos indirectos incluso en temas complejos como las migraciones. Los efectos positivos del DAIP podrían, en cierta medida, contribuir a que las Personas decidan dejar su

---

<sup>311</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas: Carta de fecha 17 de diciembre de 1996 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General”, A/51/761 (20 de diciembre de 1996), disponible en <https://undocs.org/es/A/51/761>. Acceso el 8 de septiembre de 2019. Trae, en el pár.18: “las instituciones y procesos democráticos dentro de los Estados pueden fomentar la paz entre los Estados. La rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos democráticos respecto de sus propios ciudadanos quienes, comprensiblemente, pueden ser muy prudentes en lo tocante a la guerra, ya que serán ellos quienes sufran sus peligros y sus cargas, pueden contribuir a restringir el recurso a los conflictos militares con otros Estados. La legitimidad conferida a los gobiernos democráticamente elegidos hace que éstos gocen del respeto de los pueblos de otros Estados democráticos y fomenta las expectativas de negociación, avenencia y legalidad en las relaciones internacionales. Cuando los Estados que tienen en común una cultura de democracia se ven envueltos en una controversia, la transparencia de sus regímenes puede contribuir a impedir accidentes, evitar reacciones basadas en las emociones o en el temor y reducir la probabilidad de un ataque por sorpresa”. Vd., igualmente, pár. 19 y ss. En formato libro: BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Democratization*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996. Disponible en [https://www.un.org/fr/events/democracyday/assets/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](https://www.un.org/fr/events/democracyday/assets/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf). Acceso el 8 de septiembre de 2019.

<sup>312</sup> Bobbio, N., *El futuro...* Op. cit. p. 13. Y sigue: “[n]o tengo necesidad de agregar que, como ninguna fórmula ideal, tampoco ésta pertenece a la esfera del ser, sino a la del deber ser”. Vd., asimismo, p. 46.

<sup>313</sup> SOSSAI, M., “Transparency as a Cornerstone of Disarmament and Non-proliferation Regimes”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 392-416. p. 392.

tierra por opción, no por falta de oportunidades – la Persona, señora de su destino<sup>314</sup>. Aunque las potencialidades de nuestro derecho siguen un tanto eclipsadas, cabe recordar que no se trata de la panacea.

Por fin, se debe registrar que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto, sino que debe ser compatibilizado con los demás derechos. Leyes nacionales pueden imponer límites a ese derecho. Eso sí, los límites encuentran limitaciones<sup>315</sup> en los estándares determinados por el derecho internacional de derechos humanos, como los establecidos por el art. 13.2 de la Convención Americana, el art. 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 10.2 del Convenio Europeo<sup>316</sup>. Según Toby Mendel, “[l]os Principios de Artículo 19 establecen una prueba en tres partes para las excepciones: (...) la información debe relacionarse con una finalidad legítima enumerada en la ley; la divulgación debe plantear la amenaza de un perjuicio sustancial para esa finalidad; y el perjuicio para la finalidad debe ser mayor al interés público en contar con la información”<sup>317</sup>.

Una vez comprendidos el significado y alcance del derecho de acceso a la información pública, examinaremos su historia y el movimiento transnacional por su consolidación, empezando por la génesis de la libertad de expresión. A propósito, cabe advertir que la relación entre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública es compleja. Si, históricamente, ese derecho es una rama del tronco común de la libertad de expresión, la relación entre ellos no es unidireccional – al revés, es “contigua y compleja;

---

<sup>314</sup> Tras recordar que “las migraciones son procesos complejos en los que interactúan multitud de variables” (p. 39), Garrido Rodríguez explica que “[e]n función del protagonista de la decisión, las migraciones pueden ser espontáneas, dirigidas o forzadas. Las espontáneas son aquéllas en las que el inmigrante se desplaza de forma voluntaria, sin verse obligado a ello, ni impulsado por parte de alguna institución. En las dirigidas, el inmigrante emigra por propia voluntad, pero inducido por alguna institución, como por ejemplo una agencia, una empresa o incluso un gobierno. Las forzadas se caracterizan porque el inmigrante no toma la decisión de migrar de una manera libre y voluntaria, sino obligado o condicionado por una causa de fuerza mayor” (p. 43). El autor, que busca “[i]ntroducir un punto de vista integrador, sustentado en los Derechos Humanos” (p. XIII), ofrece un análisis del tema desde textos internacionales como la DUDH o el PIDCP (vd. pp. 64-111). GARRIDO RODRÍGUEZ, P., *Inmigración y diversidad cultural en España: Un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011. Disponible en <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/110693>. Acceso el 31 de marzo de 2018.

<sup>315</sup> Heyns enseña que los límites estatales a derechos deben atender a los estándares de las normas internacionales de derechos humanos, para que tales normas conserven su sentido. En sus palabras: “[t]here are, so to speak, limits to the limitations”. En el mismo sentido, la Comisión Africana ya manifestó, en varias ocasiones, que “a limitation may never have as a consequence that the right becomes illusory”. HEYNS, C., Op. cit. pp. 139-141.

<sup>316</sup> Al Estado incumbe la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción de acceso a la información por un periodo. Vd. pár. 145 del ya citado Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana. Tomando como ejemplo la Convención Americana, hay algunos requisitos para que una restricción sea compatible con ella: i) debe ser establecida por ley; ii) debe tener un fin legítimo a los ojos de la Convención, como los derechos de los demás (art. 13.2); iii) debe ser proporcional a la protección de tal fin y ser necesaria en una sociedad democrática; iv) la limitación debe ser escrita y debidamente motivada; v) la restricción debe ser temporal y/o condicionada a la desaparición de su causal. párs. 147-163.

<sup>317</sup> Mendel, T., Libertad de Información... Op. cit. p. 38.

lógica y paradójica”. La información puede ser tanto la base de la expresión (y de la participación en asuntos públicos) como su fruto. En definitiva, son derechos de “naturaleza contigua” en “relación simbiótica”<sup>318</sup>. A propósito, Bishop trae la “*self-governance rationale*”, basada en que el acceso a la información pública es esencial a la democracia (consentimiento, participación) y la “*good-governance rationale*”, basada en que el acceso a la información pública es esencial para la *accountability* y para la prevención del abuso de poder y de la corrupción<sup>319</sup>.

En definitiva, “[s]i conformamos una sociedad en la que los entes públicos están al servicio de las personas y no al revés, en la organización de la sociedad será clave ese derecho a acceder a la información pública”<sup>320</sup>.

### **2.3. Historia del derecho de acceso a la información pública y del movimiento transnacional por su consolidación**

Los documentos pertinentes<sup>321</sup> – en su mayor parte, documentos jurídicos – serán presentados y analizados según sus períodos históricos, con el objetivo de facilitar la perspectiva y, por ende, posibilitar un análisis adecuado de la materia. Se trata de un listado *no exhaustivo*, pero suficientemente amplio como para atender el propósito de permitir una visión panorámica y estratégica, que posibilite comprender la génesis y evolución del derecho objeto de investigación y evidenciar el movimiento transnacional mencionado.

En el seno de cada período histórico, los documentos – textos jurídicos internacionales, leyes nacionales y documentos políticos – serán agrupados según la

---

<sup>318</sup> McGonagle, T., Op. cit. pp. 1-3. El autor se refiere, en la p. 1 a “*the rights to freedom of expression and information*” y, en la pp. 6-7, trae que, “*freedom of information*”, desde la adopción de la DUDH, adquirió el significado de “*freedom of access to information*”. La idea, sin embargo, también se aplica al derecho de acceso a la información pública.

<sup>319</sup> “*The freedom-of-expression conceptualization includes two rationales for linking a right to government-held information to the right to freedom of expression: the self-governance and good-governance rationales. The self-governance rationale is based on the idea that access to government information is essential for democracy because in order for citizens to give their consent or to participate in the political process, they must have access to government information. The good-governance rationale is based on the concept that access to government information is necessary in order to hold governments accountable for their actions and to help prevent government abuse and corruption. The two rationales are not mutually exclusive and are often presented together in human rights documents. Certainly government corruption hampers citizen participation; nonetheless, these two concepts represent two separate rationales because the latter rationale is not always contingent on the former. In other words, access to government information can help prevent and expose government corruption, even in non-democratic contexts*”. BISHOP, C. A., *Access to Information as a Human Right*, LFB Scholarly Publishing LLC, El Paso, 2012. Disponible en <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unog-ebooks/detail.action?docID=1057788>. Acceso el 11 de marzo de 2018. pp. 52-53. Vd. pp. 52-64 y 194-197.

<sup>320</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., El «día después»... Op. cit. p. 20.

<sup>321</sup> La investigación tiene por objeto el acceso a la información en los ordenamientos internos (en Brasil y España, en particular) y en los sistemas internacionales de derechos humanos. Así, debates y documentos producidos en el marco de otras organizaciones internacionales, como la Unesco, no forman parte del objeto de investigación.

organización/carácter correspondiente<sup>322</sup>. La orden de presentación de cada ámbito buscará seguir el orden cronológico del primer documento de cada uno de ellos en cada período histórico. No se trata aquí de un examen integral de cada documento; en principio, se busca analizar los aspectos referentes al objeto de investigación, comprender la esencia de cada texto y su contexto.

### 2.3.1. Siglo XVII. La génesis de la libertad de expresión

La génesis de la libertad de expresión está relacionada con la tolerancia y la libertad de pensamiento<sup>323</sup>. Individualismo, racionalismo y secularización son los factores que más directamente afectan la libertad de expresión. Solamente a partir de esas tres ideas, cuestionadoras de la estructura entonces dominante, se puede hablar con propiedad de una “filosofía de la libertad de expresión propia de la Modernidad”<sup>324</sup>.

La invención de la imprenta, en el siglo XV, fue primordial para la libertad de expresión. Si antes cada libro tenía que ser copiado manualmente, con la nueva tecnología, difundir informaciones e ideas se volvió más fácil, más rápido – y eso tuvo consecuencias importantes, como la promoción del individualismo y de la secularización, por medio, en

---

<sup>322</sup> Documentos de transcendencia internacional no-jurídicos o preparados por la sociedad civil, como ONG, serán presentados y agrupados bajo la denominación “ámbito político”, entendiéndose “político” como intervención en los asuntos públicos. Vd. Diccionario. La expresión “ámbito conjunto” se refiere a las Declaraciones Conjuntas de los Relatores Especiales de la materia (ONU, OEA, OSCE y UA). Las Relatorías sobre libertad de expresión de las organizaciones internacionales juegan un papel importante en la construcción del derecho de acceso a la información pública, por lo que los informes citados en cada período podrán ser analizados en conjunto (es decir, sin seguir estrictamente el orden cronológico de su respectivo ámbito).

<sup>323</sup> “La libertad de expresión, en su génesis histórica y conceptual, es una directa manifestación de la tolerancia y de la libertad de pensamiento, (...) Sólo en un período muy próximo a los textos y declaraciones liberales parece posible encontrar fundamentaciones centradas en la libertad de imprenta o de prensa.” Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. p. 25. Azurmendi entiende que, “[e]n su origen más lejano, se encuentran apenas esbozados en la reflexión de Aristóteles sobre la naturaleza política del ser humano y sobre la comunicación en el ámbito público”. AZURMENDI, A., “El proceso de configuración del derecho a la información”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dirs.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 31-47. p. 31. La autora se refiere a “los derechos a la libertad de expresión y a la información”. Id.

<sup>324</sup> “Aunque la filosofía de los derechos comienza a construirse a partir de la confluencia e interrelación de múltiples factores, creo que si intentamos aislar aquellos que afectan de un modo más directo a la libertad de expresión, tendríamos que aludir al individualismo, al racionalismo y a la secularización. Cuando nos referimos a estos tres factores no lo hacemos como ideas diferenciadas, acabadas y definitivamente diseñadas. Al contrario, creo deben ser entendidos como procesos dilatados en el tiempo. Pero sólo cuando estas tres ideas comiencen a entrar en juego, a actuar, a influir condicionando y conformando la reflexión filosófica, podremos empezar a hablar de la filosofía de la libertad de expresión propia de la Modernidad”. Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 26-27. Y sigue: “En su génesis, estos tres factores se presentan como reacción frente a unas estructuras dadas, caracterizadas por la monopolización del Poder por parte de la Iglesia y el condicionamiento de la sociedad y de la política por parte de la religión. En este sentido, si se acepta la idea de que, en muchas de sus dimensiones, la historia de los derechos es la de la lucha del individuo frente al Poder, habrá de aceptarse también la idea del progresivo retroceso de las posiciones teológicas y eclesiásticas frente a la filosofía y a la ideología de los derechos, ya que eran esas posiciones las que se identificaban con el poder obstaculizador y negador de dicha filosofía”. p. 27.

especial, de la impresión de Biblias traducidas<sup>325</sup>. Los factores de cambio parecen retroalimentarse: la imprenta proporciona la difusión de libros, como la Biblia, lo que posibilita su libre interpretación (clave, por lo tanto, para la Reforma) y permite el desarrollo del racionalismo y de la capacidad individual de pensamiento (abriendo camino para la Ilustración), incentivando la generación de cuestionamientos, entre otros, sobre las estructuras de poder (germen de la Revolución Francesa)<sup>326</sup>. Fue una época de metamorfosis ética y técnica.

En ese contexto, el siglo XVII es determinante para la construcción de la libertad de expresión. En ese espacio temporal, Baruch Spinoza (1632 – 1677), John Milton (1608 – 1674) y John Locke (1632 – 1704) promueven su defensa filosófica, desde la secularización y la razón. En común entre los tres, “la libertad religiosa y de pensamiento, y su derivación en la libertad de expresión ocupan un lugar autónomo y especial.” Es una época en que la idea de “derecho” empieza a tornarse importante en relación a la de “deber”<sup>327</sup>.

Spinoza fue el primer filósofo a construir una teoría racional de la libertad de expresión. Su vida se refleja en su obra – nacido en familia judía huida de España y Portugal, fue víctima de intolerancia. Su defensa de la razón y la Historia como criterios de interpretación de las Escrituras provocó su excomunión y expulsión de la comunidad judía de Ámsterdam, cuya jerarquía era uno de los núcleos de intransigencia de un Estado ya libre y

---

<sup>325</sup> Ib. pp. 92 y ss. La imprenta ilustra la influencia de los avances técnicos para la arquitectura de los derechos humanos. La sustitución del pergamino por papel también supuso una revolución. p. 92 “La imprenta puede ser entendida como un importante factor en el desarrollo del individualismo. En efecto, la utilización de las técnicas impresas posibilita, entre otras cosas, que la Biblia, ya traducida, llegue a todos los que están en condiciones de leerla. Como ya hemos visto, la interpretación de la Biblia había sido hasta el momento una poderosa arma en manos de la iglesia para perpetuar su poder. El sujeto sólo puede entrar en conocimiento de la voluntad divina mediante las noticias que de ésta tiene por la vía de la interpretación efectuada por la jerarquía eclesiástica. Pero ahora, con la imprenta y la consiguiente difusión de la Biblia, y de otros escritos, el individuo, por sí mismo, va a dotar de significado a las palabras de la escritura. Evidentemente, la imprenta también facilita la secularización, en tanto en cuanto la Iglesia ya no detenta el privilegio de la interpretación y, por lo tanto, pierde considerables cotas de poder”. p. 93.

<sup>326</sup> “Pero también hay que tener en cuenta otras consecuencias. La imprenta va a ser utilizada por el individuo como instrumento de oposición al poder. Su protesta se torna infinitamente más efectiva con la expansión que le permite la impresión y difusión de panfletos, por ejemplo. Así, el naciente Estado va a intentar limitar la oposición a su actividad mediante la imprenta, expidiendo normas que limiten o controlen su uso. A partir de este momento histórico, la libertad de expresión va a ser también libertad de imprenta, de la misma manera que, más adelante, será libertad de prensa y, ya entrado el siglo XX, con el desarrollo de los modernos medios de comunicación, podremos hablar de libertad (o mejor, libertades) de información”. Ib. p. 93.

<sup>327</sup> Ib. pp. 169-170. Primera cita en la p. 170. Así, “el hecho de que ahora se ponga el acento en el derecho del individuo, frente al deber del individuo, implica que éste es observado como una realidad con determinados derechos naturales y valores. La influencia de esta idea en la posterior elaboración de declaraciones, en las que estos derechos quedarían recogidos, parece clara. De otro lado, se comienzan a deshacer los fuertes nudos que se pretendían entre el hombre y su creador. Además de que el individuo tiene derechos y no sólo deberes, si ahora es titular de los primeros, éstos no tienen un fundamento divino, sino humano y racional. La aportación de todo el iusnaturalismo racionalista – como superador de los esquemas clásicos y como preparador de la moderna idea de derechos humanos, en el marco del proceso de subjetivación del Derecho Natural – es clave al respecto”. pp. 171-172.



tolerante. Sus ideas estaban al frente de su tiempo. Defendía, por ejemplo, que la libertad de filosofar no era un peligro para el Estado, sino un requisito para su estabilidad<sup>328</sup>. Según Spinoza, si el Estado se vuelve hacia lo más profundo de la naturaleza humana, estará buscando su propia destrucción. Para él, las libertades de pensamiento y de expresión son irrenunciables y configuran criterio de legitimidad del sistema político<sup>329</sup>. Para entender mejor su contribución, hay que precisar que la libertad de filosofar no era, en aquel entonces, “una realidad histórica concreta y asentada, sino todavía una especulación, una aspiración de unos – pocos – privilegiados espíritus ilustrados.” Así, “[a] Spinoza no se le puede negar el carácter libre, innovador y revolucionario, en relación con su tiempo, de su pensamiento. Desde esta óptica, que entiende a Spinoza como un verdadero pionero o adelantado, es desde la que ha de ser estudiado en el marco de la formación de la filosofía de la libertad de expresión”<sup>330</sup>.

La *Areopagítica* (*A speech for the Liberty of Unlicensed Printing to the Parliament of England*), de John Milton (“editada sin licencia ni registro de impresión” en 1644), es uno de los textos más relevantes en defensa de la libertad de expresión<sup>331</sup>. El ensayo sufre influencia del “humanismo racionalista a la vez clásico y renacentista”. De hecho, el concepto de “libertad de elección racional” soporta la construcción miltoniana de libertad. Así, razón, verdad y libertad conforman la fundamentación tripartita de la libertad de expresión en Milton

---

<sup>328</sup> Según Ansuátegui Roig, “[l]a idea principal del *Tratado Teológico-Político* es que la libertad de filosofar, *libertas philosophandi* (y, por tanto, como se verá, la libertad de expresarse), no es un peligro para la paz y la seguridad del Estado. Muy al contrario, para Spinoza dichas libertades son un requisito para la estabilidad del Estado, ya que un Estado que ataca la libertad de pensamiento y de expresión tiene pocas posibilidades de permanencia”. Ib. p. 180.

<sup>329</sup> Ib. pp. 174-223. En favor de la libertad de pensamiento y expresión, Spinoza argumenta que: “estas libertades constituyen derechos a los que el individuo no puede renunciar aunque quiera; estas libertades constituyen contenidos que no se incluyen en el pacto; además, su contenido no conmueve en nada la paz y la seguridad estatal; y, por último, aunque el Estado quisiera imponer su voluntad frente al libre ejercicio de estas libertades, hay circunstancias de orden fáctico, determinadas por el sentido de las categorías que Spinoza utiliza en su teoría política, que impedirían la efectividad de una hipotética acción estatal de este tipo”. (p. 206) Spinoza, así, “se adelanta a su tiempo, en tanto en cuanto considera que estas libertades constituyen criterios de legitimidad y de buena salud del sistema político. La libertad de expresión es un criterio de legitimidad del sistema político porque si el Estado interviniera en el ámbito de esta libertad, ello supondría que, según el esquema spinoziano, habría un poder propio específico del individuo que estaría en manos del Estado. Si ello se produjera, el individuo se vería despojado de uno de sus atributos propios y esenciales, con lo cual se vería impedido para alcanzar su libertad, que constituye, precisamente, una de las finalidades del Estado. Por lo tanto, si el Estado viola la libertad de expresión del individuo, pierde su razón de ser. Pero también las libertades de pensamiento y expresión implican buena salud y permanencia del Estado. Son libertades que están referidas a los ámbitos más rebeldes e inconquistables del ser humano. Si el Estado intenta acotar esos ámbitos, sólo consigue desconfianza, corrupción y rebelión en su seno, elementos que contribuyen a descomponer las estructuras básicas del Estado”. p. 223.

<sup>330</sup> Ib. pp. 224-226.

<sup>331</sup> *Areopagítica* rememora el discurso *Areopagiticus*, pronunciado en 355 a.C. por el filósofo griego Isócrates “en defensa de la restauración del sistema democrático vigente en tiempos de Solón”. SALDANA DIAS, M. N., “En defensa de la libertad de prensa: la *Areopagítica* de John Milton”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 125, 2004, pp. 277-324. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/101154>. Acceso en 19 de mayo de 2015. p. 281. La autora citada también menciona la *Apología*, de Platón, *Cartas sobre la Tolerancia*, de Locke y *Sobre la Libertad*, de John Mill.

– una libertad en sus dimensiones individual y colectiva<sup>332</sup>. En definitiva, Milton defiende la diversidad de opiniones para alcanzar la verdad<sup>333</sup>.

Locke, defensor de la razón libre, fue un “ferviente defensor de la Tolerancia en todas sus esferas”<sup>334</sup>. En su *Carta sobre la Tolerancia*, afirma ser la libertad de conciencia un derecho natural<sup>335</sup>. Específicamente sobre la censura previa, la considera “una medida absurda e improductiva. Según él, no tiene sentido controlar todos los escritos antes de su publicación, con la excusa de que el contenido de los mismos puede ser peligroso o puede violar lo establecido en la ley. Si aplicamos, continúa Locke, esta justificación con todas sus consecuencias, habría que, en última instancia, controlar todos los actos del individuo que pudieran ser peligrosos, llegando incluso a prohibirlos. La actividad humana quedaría reducida a su más mínima expresión, debido al peligro potencial que toda ella encierra. Por eso, Locke propone que la única actividad del Poder sobre la prensa sea aquella que, en caso de una existencia efectiva y real de ataque o violación de la ley, permita exigir responsabilidades a *posteriori*”<sup>336</sup>.

El siglo XVII en Inglaterra fue una época de agitaciones y conflictos religiosos y políticos – guerra civil, Restauración, Revolución Gloriosa. En ese contexto, en que la Corona y el Parlamento medían fuerzas, ve la luz, en 1689, la *Declaración de derechos inglesa*, documento que proclama “que la libertad de palabra y los debates o procedimientos en el Parlamento no deben ser impugnados o cuestionados en ningún tribunal o lugar fuera del

---

<sup>332</sup> Saldana Dias, M. N., Op. cit. pp. 291-297 y 307. En palabras de la autora citada: “[n]ecesaria conjugación de la autorrealización individual como presupuesto del dinamismo y del progreso institucional que, finalmente, aclara el sentido del último pasaje areopagítico, implementando ahora Milton el esquema axiológico que informa a la *Areopagía* del plano individual al colectivo, esto es, el libre debate no sólo contribuirá al desenvolvimiento de la individualidad sino también al buen gobierno, conectando así Milton la dimensión individual y colectiva de la libertad y justificando, por tanto, la extirpación de todo tipo de control” (sic). p. 307. A propósito, Milton consideró la libertad de expresión “la más ‘digna’ de las aspiraciones humanas”. p. 289.

<sup>333</sup> Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. p. 264. En palabras del autor citado: “el discurso de Milton constituye un modelo de fundamentación de la libertad de expresión, en el que se defienden las virtualidades del contraste de opiniones, para acceder a la verdad.”

<sup>334</sup> MARTÍNEZ MOSCOSO, A., *La Libertad de Expresión en la nueva Sociedad de la Información: Perspectivas y conflictos entre derechos*, Fundación Carolina y Berufsakademie (Editorial Monsalve Moreno), Cuenca, 2009. p. 49.

<sup>335</sup> Al defender la tolerancia religiosa, expresa que la libertad de conciencia “*is every man’s natural right*”. LOCKE, J., *A letter concerning toleration*, Broadview editions, Peterborough, 2013. Editado por Kerry Walters. p. 82.

<sup>336</sup> Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 282-283. El contexto de esas manifestaciones el pedido de renovación de la “*Licensing Act*”, de 1662, hecho por Guillermo de Orange al Parlamento en 1694. Por cierto, “desde (...) la invención de la imprenta hace acto de presencia la censura previa (fines del siglo XV), la cual se va a imponer de forma tiránica sobre los medios de comunicación durante al menos tres largos siglos”. ALMUÍÑA, C., “La información veraz como derecho de tercera generación”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 169-189. p. 170.

Parlamento”<sup>337</sup>. Esa semilla de libertad de expresión se da en el marco de la construcción de la libertad de expresión parlamentaria en Inglaterra<sup>338</sup>.

En definitiva, la triada Spinoza-Milton-Locke contribuyó decididamente para la construcción de la libertad de expresión.

### **2.3.2. Siglo XVIII. Las bases del derecho de acceso a la información pública**

Si en el siglo XVII se sientan las bases de la libertad de expresión, en el XVIII el binomio Ilustración-liberalismo aporta valores fundamentales para la edificación de las bases del derecho de acceso a la información pública.

Es cierto, sin embargo, que ya entre los siglos XV y XVI, con la crítica histórica, historiadores europeos sintieron curiosidad hacia documentos originales y “[s]e inicia entonces una suerte de combate solapado entre los historiadores, ávidos de acceder a los archivos, y los dueños de esos archivos, cada vez más reticentes a la idea de abandonar a la curiosidad pública documentos que fundamentaron buena parte de tradiciones, derechos y privilegios, legítimos o usurpados”. Pero el acceso a los archivos era decidido caso a caso según la conveniencia de la autoridad de turno, cuyo visto bueno era necesario para la publicación de los resultados de las investigaciones<sup>339</sup>, lo que hace de ese un antecedente remoto incapaz de cambiar la realidad opaca del período.

El Antiguo Régimen estaba caracterizado por el secreto<sup>340</sup>. Esa realidad fue cuestionada por la Ilustración, que trajo consigo valores fundamentales para la construcción del derecho de acceso a la información pública, por fundamentos como el racionalismo<sup>341</sup> o el

---

<sup>337</sup> Traducción del investigador. En el original: “*That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament;*” *English Bill of Rights 1689*. Disponible en [https://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp). Acceso el 8 de septiembre de 2019. Tres documentos se destacan en la “historia constitucional inglesa (...): la Carta Magna de 1215, la Peticion de Derechos de 1628 y el Bill of Rights de 1689. (...) Pueden ser entendidos como un producto de circunstancias concretas y de soluciones pragmáticas basadas en la tradición”. Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 228 y ss. Cita en la p. 233. En este sentido, “[l]os derechos de los ingleses van a ser la consecuencia de la limitación del poder, y no la causa de esa limitación”. p. 238.

<sup>338</sup> Hannikainen, L., Myntti, K., Op. cit. p. 275.

<sup>339</sup> Duchein, M., Op. cit. pp. 3-4.

<sup>340</sup> En ese sentido, p. ej., Tocqueville expresa que la administración pública era poderosa y que “la falta de publicidad hacía que no se temiese exponer ante sus ojos hasta sus más recónditas enfermedades”. Tocqueville, A. de, Op. cit. p. 47. El secreto era instrumento de manutención de poder en el Antiguo Régimen. Asimismo, vd. Bobbio, N., *El futuro...* Op. cit. pp. 103 y ss. Bobbio enseña que entre las razones del secreto está “el desprecio por el vulgo, considerado como un objeto pasivo del poder, dominado por fuertes pasiones que le impiden tener una idea racional del bien común y lo convierten en fácil presa de los demagogos”. Ib. p. 106.

<sup>341</sup> “Con la Ilustración se asiste a una entronización de la razón, individual y secularizada, que desarrolla su acción normativa a través de su uso público, de acuerdo con la terminología kantiana. Aunque no hay que desconocer otras vertientes o dimensiones de la razón, en este trabajo se desarrolla sobre todo la vertiente de la razón como instancia crítica, demoleadora

“*[p]rincípio da publicidade das idéias [ , que ] indica que o uso público da própria razão deve ser sempre livre e só isso pode fazer brilhar as luzes entre os homens*”<sup>342</sup>. En efecto, la información es condición para el uso público de la propia razón, “*que enseja a ilustração e a maioridade dos homens. É por essa razão que a democracia, por obra do legado kantiano, tem como uma de suas notas constitutivas o princípio da publicidade e o da transparência na esfera do público*”<sup>343</sup>.

En efecto, la publicidad era instrumento ilustrado contra el Estado absolutista<sup>344</sup>. El principio de publicidad “venía a poner remedio a la proliferación de los *arcana imperii*, esto es, a los secretos políticos tan caros al absolutismo y a los modos diplomáticos. La publicidad se transforma así en un instrumento eficaz de control frente a la tradicional política de gabinete ejecutada por unas cuantas personas a puerta cerrada”<sup>345</sup>.

En ese marco, la publicidad también constituye concepto fundamental en el pensamiento político kantiano, dado que “[o] *princípio transcendental da publicidade de Kant é uma categoria típica da Ilustração e integra uma das facetas da polémica iluminista contra o Estado absolutista. A própria metáfora das luzes, como observa Bobbio, realça o contraste entre as virtudes do poder visível e o obscurantismo do poder invisível, o que em Kant está vinculado ao uso público da própria razão – o sapere aude – que exige a publicidade como condição da liberdade de opinião e de expressão, e destarte, como já foi apontado, o direito à informação*”<sup>346</sup>.

Kant defiende que el uso público de la propia razón está directamente relacionado a la emancipación y a la dignidad humana. Emanciparse, sin embargo, requiere decisión – “*Sapere aude! ¡Ten valor para servirte de tu propio entendimiento! Tal es el lema de la ilustración*”<sup>347</sup>.

---

de estructuras caducas (condicionadas y articuladas generalmente por la Iglesia) y propulsora de una nueva mentalidad. Creo que la obra de Voltaire, de una parte, y la Enciclopedia, de otra, son buenos ejemplos de esta doble vertiente de la razón como instancia crítica.” Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 28-29.

<sup>342</sup> Albuquerque Barreto, A., Op. cit. p. única.

<sup>343</sup> Lafer, C., Op. cit. p. 242.

<sup>344</sup> Bobbio, N., El futuro... Op. cit. pp. 100 y 103.

<sup>345</sup> VELASCO ARROYO, J. C., “Ayer y hoy del cosmopolitismo kantiano”, *Isegoría*, núm. 16, 1997, pp. 91-117. Disponible en <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/185/185>. Acceso el 23 de agosto de 2015. p. 98.

<sup>346</sup> Lafer, C., Op. cit. p. 251. Sigue el autor citado: “*Em outras palavras, segundo a leitura de Hannah Arendt, Kant entende que o pensar, ainda que seja uma atividade solitária, depende dos outros, requerendo a comunicabilidade e, consequentemente, a publicidade como condição de sua possibilidade*”.

<sup>347</sup> KANT, I., “Contestación a la pregunta: ¿Qué es la ilustración?”, *Isegoría*, núm. 25, 2001, pp. 287-291. Disponible en <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/595/596>. Acceso el 10 de marzo de 2018. p. 287. Así inicia el texto: “[i]lustración significa el abandono por parte del hombre de una minoría de edad cuyo responsable es él mismo. Esta minoría de edad significa la incapacidad para servirse de su entendimiento sin verse guiado por algún otro. Uno mismo es el culpable de dicha minoría de edad cuando su causa no reside en la falta de entendimiento, sino en la falta de resolución y

En ese contexto, el uso público de la propia razón está relacionado a la libertad de expresión sobre asuntos públicos. El pensamiento libre puede impactar la realidad y traer dignidad<sup>348</sup>. Para todo ello, por supuesto, es necesario que los asuntos públicos sean tratados de forma pública – luces sobre el Estado<sup>349</sup>.

Para Kant, “[s]in publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta; ni habría, por tanto, derecho, que es lo que la justicia distribuye y define”<sup>350</sup>. La publicidad, en Kant, es un principio ético y jurídico<sup>351</sup>.

El liberalismo hará resplandecer las luces ilustradas – ¿cómo ejercer plenamente la libertad individual en relación a un Estado que opera en la sombra? –, que iluminarán un nuevo camino. De hecho, como se verá, la aspiración liberal por acceso a la información pública es evidente en la Declaración de Independencia de Estados Unidos.

El liberalismo, así, contribuye con la formación del derecho de acceso a la información pública. En el último cuarto del siglo XVIII, los valores liberales se hacen notar en Estados Unidos, quedando plasmados en importantes documentos, de amplia repercusión. Por cierto, “[l]a Revolución Americana significó para los europeos como la aurora de la libertad”<sup>352</sup>. En lo que concierne a nuestro tema, algunos documentos estadounidenses merecen destaque.

La *Declaración de Derechos y Agravios*, de 7 de octubre de 1765, solicita el fin de los impuestos adoptados sin el consentimiento de las colonias. En la *Declaración de 14 de octubre de 1774 del Primer Congreso Continental*, entre otras cosas, se proclama “la ilegalidad de un poder legislativo impuesto por el Rey para las colonias”. Como en otros

---

valor para servirse del suyo propio sin la guía del de algún otro. *Sapere aude!* ¡Ten valor para servirte de tu propio entendimiento! Tal es el lema de la ilustración”. Destaque el en original.

<sup>348</sup> Así concluye Kant su texto: “cuando la naturaleza ha desarrollado bajo tan duro tegumento ese germen que cuida con extrema ternura, a saber, la propensión y la vocación hacia el *pensar* libre, ello repercute sobre la mentalidad del pueblo (merced a lo cual éste va haciéndose cada vez más apto para *la libertad de actuar*) y finalmente acaba por tener un efecto retroactivo hasta sobre los principios del gobierno, el cual incluso termina por encontrar conveniente [42] tratar al hombre, quien ahora es *algo más que una máquina*, conforme a su dignidad”. Ib. p. 291. Destaque el en original.

<sup>349</sup> Bobbio, N., *Democracia e segredo...* Op. cit. pp. 57 y ss. Razona Bobbio: “[p]ara o homem saído da menoridade, o poder não tem e não deve mais ter segredos. Para que o homem que atinge a maioridade possa fazer uso público da própria razão é necessário que ele tenha pleno conhecimento dos assuntos do Estado, é necessário que o poder aja em público”. Ib. p. 57.

<sup>350</sup> KANT, I., *La Paz Perpetua...* Op. cit. Pasaje disponible en [http://www.cervantesvirtual.com/s3/BVMC\\_OBRAS/fe/e81/ac8/2b1/11d/fac/c70/021/85c/e60/64/mimes/fe/e81ac-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_8.htm#13](http://www.cervantesvirtual.com/s3/BVMC_OBRAS/fe/e81/ac8/2b1/11d/fac/c70/021/85c/e60/64/mimes/fe/e81ac-82b1-11df-acc7-002185ce6064_8.htm#13). Acceso el 17 de diciembre de 2019.

<sup>351</sup> COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto: Retos y oportunidades”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 37-71. p. 43.

<sup>352</sup> Gettell, R. G., Op. cit. vol. II. p. 106.

textos de ese contexto, se nota la importancia del consentimiento. En efecto, “[s]e subraya (...) el carácter principal del consentimiento como requisito para la intervención en los derechos, con referencia específica al derecho de propiedad”<sup>353</sup>. La idea de consentimiento, como se verá, también estará presente en la Declaración de Independencia.

La *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia*, de 12 de junio de 1776 proclama “que la libertad de prensa es uno de los más grandes baluartes de la libertad”. Pennsylvania, Delaware y Carolina del Norte, entre otros, traen normas semejantes<sup>354</sup>. La Declaración de Virginia influyó, al menos indirectamente, en la Declaración Francesa, en la Declaración de Independencia y en las enmiendas constitucionales<sup>355</sup>.

La *Declaración de Independencia de Estados Unidos*, de 4 de julio de 1776, “constituye el estatuto clásico de la libertad civil y del derecho a la revolución”<sup>356</sup>. Trae la idea de derechos naturales, de legitimidad gubernamental derivada del consentimiento popular, de derecho de resistencia – como se ve, se fundamenta, aunque no exclusivamente, en Locke<sup>357</sup>. No hay en la Declaración de Independencia una enumeración de derechos – no es esta su finalidad. Sin embargo, en el contexto del proceso de elaboración de la Declaración de Independencia, se nota que “[t]res ideas son las principales en esta concepción de la libertad de prensa como especificación de la libertad de expresión: la libertad de prensa como medio para conseguir el avance del saber, como instrumento de cohesión social, y como mecanismo de resistencia frente al poder”<sup>358</sup>.

Además, la Declaración de Independencia cita la falta de acceso del Legislativo a los registros públicos como uno de los agravios del Rey George III<sup>359</sup> y, por tanto, una de las

---

<sup>353</sup> Asís Roig, R. de, Ansuátegui Roig, F. J., Dorado Porras, J., Op. cit., pp. 68-71. Las dos citas constan en la p. 71.

<sup>354</sup> Traducción del investigador. Art. 12. En el original ya citado (*The Virginia Declaration of Rights*): “*That the freedom of the press is one of the greatest bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic governments.*” Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 375-376.

<sup>355</sup> Asís Roig, R. de, Ansuátegui Roig, F. J., Dorado Porras, J., Op. cit. pp. 80-81.

Es interesante leer, en esta Declaración: “Que el Gobierno es instituido, o debería serlo, para el común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad: que de todas las formas y modos de gobierno, es el mejor, el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que está más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal Gobierno; y que cuando un Gobierno resulta inadecuado o es contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente al bien público.” *Ib.* p. 81.

<sup>356</sup> Gettell, R. G., Op. cit. vol. II. p. 103.

<sup>357</sup> Asís Roig, R. de, Ansuátegui Roig, F. J., Dorado Porras, J., Op. cit. pp. 92-96.

<sup>358</sup> Ansuátegui Roig, F. J., Op. cit. pp. 373-374.

<sup>359</sup> En el original: “*He has called together legislative bodies at places unusual, uncomfortable, and distant from the depository of their public Records, for the sole purpose of fatiguing them into compliance with his measures.*” *Declaration of Independence*. 4 de julio de 1776. Disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acceso el 8 de septiembre de 2019. Es un antecedente válido del derecho de acceso a la información pública, aunque no se refiera a un derecho individual a los registros públicos, en la medida en que se resalta la importancia de ese derecho.

causas de la independencia. Esa es posiblemente una de las primeras referencias al acceso a la información pública en un texto internacional de magnitud. Sin duda, un paso importante para la construcción del significado de nuestro derecho, que aparece como justificativa para un evento que contribuyó decisivamente a moldear el mundo contemporáneo. Aquí se evidencia la esencia liberal del derecho de acceso a la información pública – no se ejerce plenamente la libertad individual en un Estado opaco.

En el marco de *la Declaración de Derechos de Estados Unidos (Bill of Rights)*, la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense garantiza la libertad de expresión: “[e]l Congreso no legislará respecto al establecimiento de una religión o la prohibiendo su libre ejercicio; o restringiendo la libertad de palabra o la de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y solicitar al Gobierno la reparación de agravios”<sup>360</sup>. Se nota en esa enmienda inaugural el concepto de pacto social, es decir, “la aceptación de que el auténtico titular de esos derechos es el pueblo”<sup>361</sup>.

Por esa misma época, los valores liberales también eran perceptibles en Francia, que también atravesaba época de importantes cambios y grandes agitaciones sociales. En efecto, *la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en agosto de 1789, “supone la sustitución de la vieja legitimidad histórica y tradicional del antiguo Régimen por una nueva que expresa la fundamentación del naciente Estado liberal. Responde a las preguntas ¿quién manda?, sustituyendo al monarca por la soberanía nacional; ¿cómo se manda?, estableciendo el imperio de la Ley, a la Ley como

---

<sup>360</sup> Propuestos en 1789 y ratificados en 1791. En el original: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.” *The Bill of Rights*. 15 de diciembre de 1791. Disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>. Acceso el 8 de septiembre de 2019. Traducción del investigador. Vd. ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., Op. cit. pp. 379-380. Para el autor, “[l]a inclusión de la libertad de expresión en la misma enmienda en la que se recoge la libertad de religión parece ser una demostración implícita del nexo histórico y conceptual (...) que se establece entre la libertad de conciencia y la libertad de expresión. Por otra parte, la aparición de la libertad de prensa junto a la libertad de palabra no es sino reflejo del nexo entre ambas libertades”.

<sup>361</sup> “La idea de pacto social está tras el texto de esta primera enmienda. En efecto, del hecho de que se prohíba al Congreso dictar leyes que afecten determinadas dimensiones de algunos derechos y que se reconozca expresamente el derecho del pueblo de exigir al gobierno la reparación de sus agravios, supone la aceptación de que el auténtico titular de esos derechos es el pueblo”. Así Roig, R. de, Ansuátegui Roig, F. J., Dorado Porras, J., Op. cit. pp. 104-105. Por cierto, Parada Vázquez nota que “los inconvenientes de la publicidad, como ha resaltado REVENGA, los tuvieron bien presentes quienes redactaron la Constitución norteamericana y participaron en el proceso de ratificación de esta en las legislaturas de los Estados. ¿Qué mejor prueba de ello que el hecho de que los debates constituyentes de la convención de Filadelfia se celebraran en secreto? Compárense estas cautelas con el ambiente popular y abierto en que se aprobó la Constitución de Cádiz de 1812. Incluso se ha dicho que la versión norteamericana de la separación de poderes tuvo mucho que ver con el deseo de alejar en lo posible el control popular, sustituyéndolo por un sistema de vigilancia recíproca interpoderes (*checks and balances*)”. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, Dykinson, Madrid, 2019. p. 149. Destaque en el original.



garantía de la libertad (arts. 5 y 6); y ¿a qué se manda?, señalando unos contenidos materiales que son los derechos que el hombre de aquel tiempo consideraba fundamentales – garantías penales y procesales (arts. 7, 8 y 9), libertad de opinión, incluida la religiosa (art.10), libertad de expresión (comunicación de los pensamientos) y de imprenta (art. 11), derecho de propiedad (art.17)”<sup>362</sup>.

En la Declaración Francesa, la libertad aparece en varios artículos (en el 10 y 11 como libertad negativa, por ejemplo), pero tiene “un significado común a todas ellas, que seguramente es el apuntado por el artículo primero: el individuo es naturalmente independiente de la voluntad de los demás, y la asociación política debe constituirse de manera que esa independencia (entendida como no sujeción) se mantenga en el más alto grado posible”<sup>363</sup>. En ese contexto, la Declaración proclama dos libertades concretas, a las que se atribuía particular importancia en la Francia de entonces<sup>364</sup> y que “hablan veladamente del derecho de la información”<sup>365</sup>.

*Article 10*

*Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.*

*Article 11*

*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.*<sup>366</sup>

Tras reconocer que “[l]a *garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique*” (art. 12), para cuyo mantenimiento y administración “*une contribution commune est indispensable*” (art. 13), se declara que “[t]ous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique,

<sup>362</sup> Peces-Barba Martínez, G., “Capítulo XVI: Los textos de la Revolución Francesa. Primera parte:… Op. cit. pp. 212-213.

<sup>363</sup> GARCÍA MANRIQUE, R., “Capítulo XVI: Los textos de la Revolución Francesa. Segunda parte: Sentido y contenido de la Declaración de 1789 y textos posteriores”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 217-394. p. 274.

<sup>364</sup> Ib. pp. 276-277. Trae el autor: “Lefebvre explica que el contenido de la Declaración está en función sobre todo del momento concreto en que se redacta y de la necesidad de acabar con el Antiguo régimen. Por eso los derechos de libertad económica, asociación, reunión o petición no están incluidos”. (p. 277). En ese contexto, entiende que las demás libertades estarían reconocidas “implícitamente bajo la general rúbrica del derecho a la libertad”. (p. 277) Asimismo, nota que la importancia de la libertad de expresión se debe a “la conciencia de la relevancia que (...) tenía para la difusión de las ideas liberales y democráticas y (...) la actitud restrictiva del régimen monárquico respecto de estas libertades”. (pp. 280-281)

<sup>365</sup> Para Barroso Asenjo, por ejemplo, “quizás la primera vez que se hablara del derecho de la información de forma camuflada o escondida, bajo las fórmulas ya mencionadas del derecho a la libre opinión y expresión, fuera en París, el día 26 de agosto de 1789, día que se firmó la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, cuyos artículos 10 y 11 hablan veladamente del derecho de la información.” BARROSO ASENJO, P., *Límites constitucionales al derecho de la información*, Mitre, Barcelona, 1984. p. 30. Itálico en el original.

<sup>366</sup> Declaración francesa de 1789, ya citada. También los artículos traídos a continuación.



de la consentir librement, d'en suivre l'emploi" (art. 14). En ese marco, la Declaración proclama:

*Article 15*

*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.*

Así, de ambos lados del Atlántico se evidencia la esencia liberal del derecho de acceso a la información pública<sup>367</sup> – no se ejerce plenamente la libertad individual en un Estado opaco.

A propósito, en la Francia revolucionaria, la “*ley de 7 Mesidor, Año II (25 de junio de 1794)*”, proclama que los documentos de los ‘archivos nacionales’ – de acuerdo con la terminología de la época, los pertenecientes a la Nación, o sea, los archivos gubernamentales, administrativos, judiciales y eclesiásticos – están a la libre, y gratuita, disposición de cualquier ‘ciudadano’ que así lo solicite”<sup>368</sup>.

Como se ve, una de las consecuencias de la revolución intelectual del siglo XVIII es la paulatina apertura de los archivos. Gana fuerza la idea de una justicia transparente, en especial en el proceso penal, con la publicación de *Dei delitti e delle pene*, de Cesare Beccaria, en 1764, rompiendo con el principio de secreto de los archivos judiciales<sup>369</sup>.

En ese contexto de cambio de mentalidad, el derecho de acceso a la información pública cuenta con antecedentes remotos, del siglo de las luces.

La *ley sueca de acceso a la información*, adoptada por el Parlamento el 2 de diciembre de 1766 fue la pionera. Esa norma abolió la censura política y permitió acceso a documentos públicos. No permitía, sin embargo, publicaciones contrarias a la doctrina evangélica, por ejemplo<sup>370</sup>. La ley, que contó con importante aportación del sacerdote y filósofo ilustrado

---

<sup>367</sup> Por cierto, en palabras de Leme Machado, las Revoluciones Francesa y Americana “*forneceram o alicerce doutrinário para se estabelecer um direito universal à informação*”. Leme Machado, P. A., Op. cit. p. 259.

<sup>368</sup> Duchéin, M., Op. cit. p. 3. Asimismo, trae el autor: “[l]a ley francesa del 25 de junio de 1794 (7 Mesidor, Año II), al establecer el principio de que todo ciudadano podía obtener gratuitamente la comunicación de los documentos de los ‘archivos nacionales’, contemplaba, sobre todo, la necesidad de que los ciudadanos conocieran la magnitud de sus derechos, particularmente en lo relativo a la abolición de los derechos feudales y a la venta de los dominios nacionalizados por las leyes revolucionarias”. Y sigue: “[e]l derecho de acceso a los archivos oficiales se podría, finalmente derivar del derecho de los ciudadanos a controlar los actos de los funcionarios, tal como lo enuncia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (artículo 15)”. p. 11.

<sup>369</sup> Id. p. 3.

<sup>370</sup> BJÖRKSTRAND, G., MUSTONEN, J., “Introduction: Anders Chydenius’ Legacy Today”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006, pp. 4-6. Disponible en [https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds\\_first\\_foia.pdf](https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf). Acceso el 16 de diciembre de 2019. p. 4. Asimismo, vd. His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766), en J.

Anders Chydenius, surgió en un contexto en que el rey no pasaba de figura representativa – el Reino de Suecia, que entonces incluía a Finlandia, había perdido su condición de potencia tras varias guerras y ya no era una monarquía absoluta<sup>371</sup>.

Es digna de nota la influencia de China, o de una imagen de China, a esa ley – un hecho casi inadvertido y, aun así o justo por eso, un tanto controvertido, de la historia de la materia. Ackerman y Sandoval-Ballesteros entienden que Chydenius se inspiró en China, considerada por él modelo en materia de libertad de prensa, y su práctica, fundada en el confucianismo, de escudriñar el gobierno – le llamó especialmente la atención ser esperado de los Emperadores reconocer la propia imperfección<sup>372</sup>. En artículo específico sobre el tema, Rydholm defiende que Chydenius, en verdad, creó una imagen de China que pudiese servir a sus propósitos – tierra de prosperidad y bienestar, debido, en buena medida, a la libertad de expresión y de información – y que esa imagen distorsionada de China contribuyó a la aprobación de dicha ley<sup>373</sup>.

### 2.3.3. Siglo XIX e inicio del XX. Período de acomodación

Tras la revolución política-axiológica descrita, que sentó las bases necesarias para la formación del derecho de acceso a la información pública, su construcción pasó a seguir un ritmo muy lento, en lo que se podría denominar *periodo de acomodación*.

---

MUSTONEN (Ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006, pp. 8-17. Traducido por P. Hogg. Disponible en [https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds\\_first\\_foia.pdf](https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf). Acceso el 16 de diciembre de 2019.

§10. *The printing shall moreover be permitted of all the judgments and awards, decisions, rescripts, instructions, rules, regulations and privileges, with more of the same of whatever kind and nature they may be that have been issued in the past or will be issued in future from Our Council Chamber and Chancellery, government departments or offices, as well as the appeal and superior courts and the official boards of the realm, together with the public correspondence of their and other officials; also included among which are all memorials, applications, projects and proposals, reports, appeals, with decisions and responses to them from societies and public bodies as well as private individuals, including the documented proceedings and official duties, both legitimate and illegitimate, of all officials, together with whatever then occurred, whether advantageous or harmful. And to that end free access should be allowed to all archives, for the purpose of copying such documents in loco or obtaining certified copies of them; responsibility for the provision of which is subject to the penalty laid down in §7 of this ordinance.* Destaque del investigador. pp. 14-15. Además, trae:

§1. *No one shall be permitted to write or publish in print anything that is contrary to the confession of Our true faith and the pure Evangelical doctrine; whoever is convicted thereof shall be fined three hundred daler in silver coin.* (p. 10)

<sup>371</sup> MANNINEN, J., “Anders Chydenius and the Origins of World’s First Freedom of Information Act”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006. pp. 18-53. Disponible en [http://www.chydenius.net/pdf/worlds\\_first\\_foia.pdf](http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf). Acceso el 26 de julio de 2015. pp. 18-27.

<sup>372</sup> ACKERMAN, J. M., SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, vol. 58, núm. 1, 2006, pp. 85-130. Disponible en [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/admin\\_law\\_review\\_explosion\\_of\\_foi\\_2006.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/admin_law_review_explosion_of_foi_2006.pdf). Acceso el 8 de septiembre de 2019. p. 88.

<sup>373</sup> Esa imagen no correspondía a la realidad de la China autoritaria del XVIII (p. 61). RYDHOLM, L., “China and the world's first freedom of information act: the Swedish freedom of the press Act of 1766”, *Javnost - The Public*, vol. 20, núm. 4, 2013, pp. 45-64.

El siglo XIX estará marcado por el establecimiento de modernas instituciones en Europa. Con eso, “[l]os archivos de las instituciones abolidas o transformadas pasaron entonces a los depósitos de los archivos nacionales y perdieron su carácter de ‘repositorios del privilegio’”<sup>374</sup>. De la misma forma, “[l]a guerra de 1914-1918 provocó la caída de tres imperios – el ruso, el austrohúngaro y el otomano – y facilitó así el acceso a los archivos de varios países”<sup>375</sup>.

En ese contexto, dos discursos de presidentes de Estados Unidos de la primera mitad del siglo pasado, por sus mensajes e influencia, merecen ser recordados. En el *discurso del presidente de Estados Unidos al Congreso, del 8 de enero de 1918*, Woodrow Wilson, en el marco de sus ideas para la relación con la Sociedad de Naciones en la posguerra, manifestó su deseo de mayor transparencia en las negociaciones diplomáticas, un mensaje que impactó también los fundadores de las Naciones Unidas<sup>376</sup>. En su conocido *Discurso de las cuatro libertades*, Franklin Delano Roosevelt se dirige al Congreso el 6 de enero de 1941 y sostiene que “[f]reedom of speech and expression – everywhere in the world” es la primera de las cuatro libertades<sup>377</sup>. El discurso rooseveltiano influyó el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> Duchein, M., Op. cit. p. 4. Algunos países admitieron “el principio de la libre disponibilidad de los documentos, en determinadas condiciones y dentro de ciertos límites. Pero faltaba mucho todavía para que todos los archivos fueran accesibles a todos los investigadores”.

<sup>375</sup> Id. Sigue: “[f]ue aumentando gradualmente la frecuentación de los depósitos de archivos, de manera que, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, raros eran -al menos, en teoría- los países donde no se admitía el principio de accesibilidad de sus archivos para los investigadores.”

<sup>376</sup> GORDENKER, L., JÖNSSON, C., “Evolution in Knowledge”, en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 82-94. pp. 82-83. Según los autores, “[g]iven his Deep distrust of secret diplomacy, one of US president Woodrow Wilson’s aims during World War I and visions for postwar relations within the League of Nations was to establish a more transparent negotiating environment. With the failure of the League, the founder of the next experiment in international organization assumed the task. From the outset in 1945, delegates at the United Nations Conference on International Organization in San Francisco deliberated in largely open chambers under close observation by an unprecedented corps of journalists and observers from nongovernmental organizations (NGOs).”

<sup>377</sup> *Message to Congress 1941. Franklin Delano Roosevelt.* Disponible en <https://www.fdrlibrary.org/documents/356632/390886/readingcopy.pdf/42234a77-8127-4015-95af-bcf831db311d>. Acceso el 8 de septiembre de 2019. p. 20. Conocido como “Discurso de las cuatro libertades”. Para Roosevelt, “[f]reedom means the supremacy of human rights everywhere”. p. 22.

<sup>378</sup> En el pár. 2 del preámbulo de la DUDH se lee: “[c]onsiderando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;” (destaque del investigador). Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Acceso el 9 de septiembre de 2019. Se nota que la versión constante en la resolución de la AGNU de 1948 no coincide exactamente con el texto transcrito – consta allí “menosprecio de los derechos del hombre”. Resolución 217(III) de la Asamblea General, “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, A/RES/217(III) (10 de diciembre de 1948), disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)). Acceso el 8 de septiembre de 2019. También disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Acceso el 9 de septiembre de 2019. Para Martenson, en el pár. 5 del mismo preámbulo, “we hear the echo of the Four Freedoms from the second paragraph”. MARTENSON, J., “The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights and the UN Human Rights

### 2.3.4. 1939-1945. Tiempo de guerra: preparación del porvenir

Como ya dicho, la segunda guerra mundial influyó decisivamente el proceso de internacionalización de los derechos humanos, de que da fe la intensa producción legislativa internacional del período. De hecho, durante la guerra, “la comunidad internacional tomó conciencia de las secuelas provocadas, en los espíritus y en las conciencias, por el control absoluto de los medios de comunicación”, por lo que, “[a]l terminar la guerra, la defensa de la libertad de información se convirtió, de modo natural, en uno de los objetivos de la reconstrucción del sistema internacional”<sup>379</sup>. En efecto, ya en 1949 se manifestó haberse tratado de una “guerra de ideas” y que, todavía durante el conflicto, se dio inicio a esfuerzos a favor de “la eliminación de barreras al intercambio de noticias”, lo que “debería ser parte esencial de los objetivos de paz”<sup>380</sup>.

Durante la guerra, son negociados y redactados algunos de los principales documentos jurídicos internacionales del mundo contemporáneo. Documentos constitutivos de organizaciones internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas, definen las bases jurídicas y axiológicas sobre las que pronto se sentarán tratados de derechos humanos que, a su vez, configurarían los estándares del derecho humano de acceso a la información pública. Mientras todavía se libraban batallas de la segunda guerra, ya se empezaba a preparar el porvenir.

#### Ámbito americano

En esas complejas circunstancias se enmarca la Resolución XXVII, sobre libertad de información, aprobada el 7 de marzo de 1945 por la *Conferencia Interamericana sobre*

---

Programme”, en EIDE, A. et al, *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993, pp. 17-29. p. 19.

<sup>379</sup> MAHERZI, L., *Informe mundial sobre la comunicación: Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*, Unesco/Acento/Fundación Santa María, Madrid, 1999. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000115908>. Acceso el 29 de septiembre de 2019. p. 216. Para Maherzi, se han hecho clásicos sobre el tema: *Areopagítica* (1644), de John Milton, objeto de análisis posterior, y *On Liberty* (1859), de John Stuart Mill, en que consta “la idea de que la sociedad no tiene derecho a silenciar la voz de uno solo de sus disidentes”. Ib.

<sup>380</sup> Traducción de parte de pasaje transcrito a continuación. “When, early in World War II, it became clear to many that the basic conflict in the world was in reality a war of ideas, there began an intensive effort to see that after the war was over, the removal of barriers to the interchange of news should be an essential part of the peace aims. Early in 1945, before the United Nations Charter was drafted in San Francisco, the American Society of Newspaper Editors sent a committee of three around the world to investigate conditions of news-gathering and transmission and to recommend measures that could be taken.” De hecho, “[a]t the first session of the United Nations General Assembly, the importance to the preservation of peace of the free interchange of information was clearly recognized. Indeed, the significance of the people's sources of news was well understood by many long before that. On several occasions, the League of Nations sought to take measures to lower barriers which hampered the interchange of information. Newspapermen themselves, particularly in the western democracies, have long maintained pressure on governments to help in lowering these barriers. As early as the 1890's they began concerted international efforts to secure a more ample passage of news across boundaries”. Canham, E. D., Op. cit. p. 584.

*Problemas de la Guerra y de la Paz*, reunida en Chapultepec, México. De hecho, “el Acta de Chapultepec (...) proclamó, por primera vez, ‘la libertad de la circulación internacional de la información’”<sup>381</sup>. El texto de la resolución llama la atención – refleja bien el estado de ánimos de aquel momento, de expectativa y ansiedad por el fin del conflicto y de preparación del mundo de la posguerra. En ese contexto, la libertad de expresión aparece como instrumento para una “opinión pública mundial, activa y vigilante, frente a cualquier intento de agresión”. La “verdad” (“el progreso de la humanidad depende de la supremacía de la verdad entre los hombres”; “la verdad es enemiga de la tiranía”; las barreras impuestas por gobiernos totalitarios a la “verdad internacional”; verdad como requisito para la libertad, la paz, la seguridad) aparece como justificativa para el “acceso libre e imparcial a las fuentes de información”, calificado no como un derecho, sino como “obligación esencial” (art. 1º) y principio (art. 4º). Al final, se recomienda a las Repúblicas Americanas el establecimiento del “principio de la libre transmisión y recepción de informaciones”<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Maherzi, L., Op. cit. p. 216.

<sup>382</sup> El texto de la resolución, transcrito a continuación, fue obtenido vía sistema de acceso a la información de la OEA (solicitud nº 3416, de 26 de mayo de 2015).

#### XXVII

##### Libertad de Información

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz,

##### CONSIDERANDO:

Que es un firme anhelo, reiteradamente sostenido por las Repúblicas Americanas, asegurar una paz que defienda y proteja, en todas las regiones de la tierra, los derechos fundamentales del hombre y que permita a los pueblos vivir libres de los males de la tiranía, la opresión y la esclavitud;

Que el progreso de la humanidad depende de la supremacía de la verdad entre los hombres; Que la verdad es enemiga de la tiranía, la cual no puede subsistir donde prevalece ésta y, por tal razón, los que intentan implantar tiranías se ven compelidos a suprimir la verdad o a levantar obstáculos contra ella;

Que la libertad de comunicación del pensamiento, tanto de palabra como por escrito, representa la condición esencial para desarrollar una opinión pública mundial, activa y vigilante, frente a cualquier intento de agresión;

Que uno de los métodos más perniciosos a la Humanidad ha sido el empleado por los gobiernos totalitarios consistente en aislar a sus propios pueblos de la influencia de la información extranjera, impidiéndoles el acceso a la verdad internacional, como también obstaculizando en el exterior un exacto conocimiento de la situación interna;

Que una de las experiencias fundamentales derivadas de la actual guerra mundial es que no puede haber libertad, ni paz, ni seguridad, si no se garantiza a los hombres el libre acceso a la verdad, a través de los diversos medios de información pública,

##### RECOMIENDA:

1º. Que las Repúblicas Americanas reconozcan la obligación esencial que tienen de garantizar a sus pueblos el acceso libre e imparcial a las fuentes de información.

2º. Que teniendo presente esta garantía, una vez terminada la guerra, eliminen cuanto antes las medidas de censura y de restricción de los servicios de prensa, cinematógrafo y radiodifusión, que han sido necesarias en tiempo de guerra para combatir las tácticas políticas subversivas y el espionaje de las potencias del Eje.

3º. Que los Gobiernos de las Repúblicas americanas adopten medidas, por separado y en colaboración unos con otros, para fomentar el libre intercambio de información entre sus pueblos.

4º. Que las Repúblicas Americanas, al aceptar el principio del libre acceso de todos a las fuentes de información, hagan todo lo posible por lograr que, al garantizarse un orden jurídico en el mundo, se establezca el principio de la libre transmisión y recepción de informaciones, de palabra o por escrito, publicadas en el libro o en la prensa, difundidas por la radio o divulgadas por cualquier otro medio, bajo la debida responsabilidad y sin necesidad de previa censura, al igual que ocurre con la correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra clase de los particulares en tiempos de paz. (Aprobada en la sesión plenaria del día 7 de marzo de 1945)

Resolución XXVII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, “Libertad de Información”, en Departamento Jurídico Unión Panamericana, Conferencias Internacionales Americanas. Segundo Suplemento 1945-1954.

## Ámbito de las Naciones Unidas

La *Carta de las Naciones Unidas*, firmada el 26 de junio de 1945, tuvo como causa y contexto la tragedia de la segunda guerra<sup>383</sup>, por lo que establece el respeto a los derechos humanos como uno de los propósitos de la organización<sup>384</sup>. Hay quien vea la Carta como “el primer instrumento jurídico internacional inspirado directamente en los derechos humanos y con referencias a la promoción del respeto y la efectividad de los derechos humanos”<sup>385</sup>. Hay quien considere esas referencias dispersas, concisas, incluso enigmáticas, muchas de las cuales de naturaleza programática, pero, aun así, un punto de partida<sup>386</sup>.

Si bien los Estados Unidos abogaron por la inclusión de los derechos humanos en el temario de la ONU, no podrían concederle amplios poderes, pues, por aquellas fechas, seguían vigentes leyes racistas que serían objeto de censura internacional si figuraran en la Carta obligaciones vinculantes en la materia. En verdad, todas las potencias violaban los derechos humanos – Reino Unido y Francia, con abusos en las colonias y la Unión Soviética con los gulags. Así, en la Conferencia de San Francisco, había tres grupos de países: i) latino americanos (como Brasil, Colombia, Chile, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá y Uruguay) y algunos occidentales (Australia, Nueva Zelanda y Noruega) e India: presentaron enmiendas para establecer la obligación de respetar los derechos humanos; ii) potencias occidentales: contrarios a ampliar los poderes de la naciente organización y a establecer obligación de respetar derechos humanos; iii) países socialistas: de acuerdo con la actitud restrictiva del segundo grupo, con énfasis en el derecho de los pueblos a la autodeterminación. Como resultado, el primer grupo no tuvo victorias significativas y los demás grupos transigieron: no hay obligación específica de promover los derechos humanos

---

Recopilación de los tratados, convenciones, declaraciones, resoluciones, recomendaciones y mociones adoptados por la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz; la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente; la Novena Conferencia Internacional Americana; la Cuarta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y la Décima Conferencia Interamericana (Washington, DC, EEUU: Unión Panamericana, 1956). p. 44.

<sup>383</sup> “*Les travaux préparatoires de la Charte témoignent de l’histoire même des Nations Unies. Ils correspondent à un moment décisif de l’histoire contemporaine où se jouait l’avenir institutionnel d’une société internationale totalement traumatisée par deux guerres mondiales et désireuse avant tout de ne plus jamais connaître cela. Produit et reflet de cette histoire particulière, ils gardent par là même une valeur heuristique et historique qui paraît singulièrement forte lors des moments de crise et d’instabilité profondes comme ceux que le monde traverse aujourd’hui*”. JOUANNET, E., “Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies”, en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 1-24. Vol. I.p. 1.

<sup>384</sup> PONS RAFOLS, X., “La adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 27-42. p. 28 y ss. Vd. art. 1.3 de la Carta. Pons Rafols cita igualmente los artículos 1.3, 13, 55, 62, 68, 76, 83, 87.

<sup>385</sup> *Ib.* p.29.

<sup>386</sup> Alston, P., Goodman, R., *Op. cit.* pp. 140-143.

(art. 56); los poderes de la Asamblea General son tímidos (recomendaciones y estudios) y limitados por el art. 2.7 (no intervención en “asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”); el derecho de autodeterminación de los pueblos fue proclamado en los art. 1 y 55, “en la versión emasculada de auto-gobierno”<sup>387</sup>.

Las palabras inaugurales del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas son significativas. En lugar de las tradicionales “Altas Partes Contratantes”, figuramos “[n]osotros los pueblos de las Naciones Unidas”<sup>388</sup>. Así, la inspiración y aspiración democrática de la naciente Organización se da a conocer ya al inicio de su texto constitutivo<sup>389</sup>. La redacción fue propuesta por la delegación estadounidense – una adaptación del texto de apertura de su propia Constitución –, que la defiende remitiendo a la base democrática de la nueva institución<sup>390</sup>. Por cierto, la transparencia se relaciona con el valor democrático manifiesto en esas palabras<sup>391</sup>, que, en ese sentido, se suman al movimiento transnacional por la consolidación del derecho-luz.

### **2.3.5. 1945-presente. Formación y consolidación del derecho de acceso a la información pública**

Tener una perspectiva amplia de las relaciones de poder en el marco de las Naciones Unidas ayudará a entender los textos internacionales de derechos humanos, en especial los adoptados en el seno de la Organización. A lo largo del tiempo, las relaciones de poder entre los grupos regionales de Estados Miembros de la Organización han cambiado sustancialmente. El fin de los imperios coloniales y el colapso de Unión Soviética, por

---

<sup>387</sup> CASSESE, A., *International law...* Op. cit. pp. 378-379. Sobre las violaciones de derechos humanos por las potencias, vd. RAMCHARAN, B. G., “Norms and machinery”, en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 439-462. p. 441.

<sup>388</sup> *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, San Francisco, 26 de junio de 1945, Serie de Tratados de las Naciones Unidas. Disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=I-1&chapter=1&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-1&chapter=1&clang=en). Acceso el 23 de diciembre de 2019.

<sup>389</sup> COT, J.-P., PELLET, A., “Préambule”, en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 287-312. Vol. I. Los autores citados abren su capítulo con las siguientes palabras: “*Nous, peuples des Nations Unies...*’. *D’entrée, le ton est donné. On est loin des ‘Hautes parties contractantes’ qui introduisaient au texte du Pacte de la Société des Nations. Résumé des principes, des buts et des moyens des Nations Unies, le préambule de la Charte en annonce le style, en révèle l’inspiration démocratique, messianique, rooseveltienne.*” p. 288. Y siguen, en la misma página: “*Le titre annonce l’ambition. Il s’agit d’une Charte, non d’un Pacte*”.

<sup>390</sup> *Ib.*, pp. 307-308. En la Constitución estadounidense, aparece el término “*people*”, en singular. Entienden los autores citados que “*le préambule introduit solennellement les peuples dans l’ordre international.*” p. 293. Sin embargo, reconocen que algunos delegados entendieron “pueblos” como “sinónimo literario” de “Estado”. p. 308.

<sup>391</sup> Gordenker, L., Jönsson, C., Op. cit. p. 83. Para los autores, “[*t*]ransparency relates to the democratic notion expressed in the opening of the Charter’s preamble – ‘We the Peoples’. Decision-making among governments of widely different characters and competences requires an information and knowledge base.” Para ellos, hay un gran volumen de información disponible, que contrasta con el limitado flujo de los primeros 45 años de la ONU (sin embargo, no todas las decisiones son tomadas en público).

ejemplo, tuvieron reflejos en la Asamblea General. Entre la 1ª y la 60ª sesión, el número de Estados Miembros pasó de 51 a 191, lo que, por sí, confiere distinta configuración a las Naciones Unidas – y la mayoría en la Asamblea pasó de ser occidental-europea a ser afroasiática, como se puede ver en la tabla abajo<sup>392</sup>.

#### Cambios en el equilibrio regional en la Asamblea General de Naciones Unidas

Año	Total	África	Asia	América Latina	Europa del Este	Europa occidental y otros
1945	51	3	9	20	6	13
1955	76	4	20	20	10	22
1965	117	37	26	22	10	22
1975	144	47	36	27	11	23
1985	159	51	41	33	11	23
1995	185	53	50	33	20	26
2005	191	53	55	33	21	27

Tales cambios en el equilibrio regional en las Naciones Unidas tendrán reflejo en los textos internacionales de derechos humanos, incluso en otros marcos. En ese contexto y a grandes rasgos, se notan cuatro períodos distintos: i) desde la adopción de la Carta de la organización hasta el final de los años 1950, hubo predominancia occidental – el Convenio Europeo de Derechos Humanos deriva de esas circunstancias; ii) entre 1955 e inicio-mediados de los años 1970, prevalencia del grupo socialista, que lideró países en desarrollo – los occidentales tuvieron que transigir en puntos importantes, como los Pactos de 1966; iii) entre

<sup>392</sup> PETERSON, M.J., “General Assembly”, en en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 97-116. p. 106. La tabla está reproducida en esa misma página.



1974 y 1990, aproximadamente, fue la vez de los países en desarrollo de prevalecer, cuando se buscó, en alguna medida, cambiar determinados puntos en el marco de la Asamblea General; iv) en la etapa actual, desde el fin de la Guerra Fría, se nota la emergencia de un consenso sobre la necesidad de respetar los derechos humanos<sup>393</sup>.

El conflicto entre las percepciones burguesa y socialista de derechos humanos se tornó evidente en el momento de negociar los textos internacionales de derechos humanos. Mientras los países de visión liberal relacionaban los derechos humanos a la autonomía de la Persona, los socialistas percibían los derechos humanos como instrumento para el progreso social. En lo que se refiere a la libertad de expresión, prevaleció la visión liberal, de que son ejemplos la Resolución 59 (I) de la Asamblea General y la Declaración Universal, tratadas oportunamente<sup>394</sup>.

Cabe registrar que, desde el fin de la guerra, los archivos están cada vez más abiertos, debido a factores como: i) la “explosión” de los estudios históricos y el interés cada vez mayor de los historiadores por la Historia reciente (la publicación de archivos alemanes confiscados por fuerzas estadounidenses contribuyó para el interés por hechos recientes); ii) el progreso tecnológico (microfilm, reprografía e informática cambian los hábitos de acceso a archivos); iii) mayor facilidad para viajes internacionales (que favorece la visita a archivos por investigadores extranjeros); iv) la independencia de varios países en África, Asia, Oceanía y Caribe (en nuestra materia, eso trae consecuencias como la transferencias de archivos entre los nuevos países y sus ex metrópolis y la reglamentación jurídica del tema en los nuevos países); v) “la aparición paulatina – a partir del decenio de 1960, sobre todo – de la noción del ‘derecho a la información’, explícitamente al menos en los países occidentales, que implica una nueva reivindicación en lo tocante al acceso a los documentos, ya no sólo considerado como una necesidad de la investigación histórica o científica sino como un derecho democrático de todos los ciudadanos”<sup>395</sup>.

---

<sup>393</sup> Cassese, A., *International law...* Op. cit. p 380. En la tercera etapa, Cassese llega, incluso, a mencionar “*a new doctrine of human rights*”.

<sup>394</sup> La percepción socialista quedó clara en la manifestación de la Unión Soviética durante la redacción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de que derechos políticos deberían ser garantizados cuando “de acuerdo con los principios de democracia y en el interés de fortalecer la cooperación internacional y la paz mundial”. O’FLAHERTY, M., Op. cit. pp. 56-57.

<sup>395</sup> Duchein, M., Op. cit. pp. 5-6.

### 2.3.5.1. 1945-48. Los años intensos

#### Ámbito de las Naciones Unidas

La actividad sobre la materia en el marco de las Naciones Unidas en ese período fue verdaderamente intensa – aprobación de resoluciones ya en el primer período de sesiones de la Asamblea General, realización de Conferencia, y, cumbre, la confección de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ese dinamismo, sin embargo, no estuvo exento de dificultades, causadas, en buena parte, por una Guerra Fría que ya se delineaba.

La naciente Organización necesitaba estructurarse. A tal efecto, ya el 13 de febrero de 1946, por medio de la *Resolución 13(I)*, sobre organización de la Secretaría, la Asamblea General crea, entre otras unidades, el Departamento de Información Pública, y manifiesta:

“Las Naciones Unidas no podrán lograr sus fines a menos que los pueblos del mundo estén plenamente informados de sus objetivos y actividades.”<sup>396</sup>

También en el primer período de sesiones, por medio de la *Resolución 59 (I)*, de 14 de diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó que:

“La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas;”<sup>397</sup>

Asimismo, la AGNU invita al Consejo Económico y Social a convocar conferencia con el propósito de “formular sus puntos de vista sobre los derechos, obligaciones y prácticas que deberían estar comprendidos en el concepto de libertad de información” (párrafo operativo 2, a).

La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre libertad de información*, así, se reunió en Ginebra entre 23 de marzo y 21 de abril de 1948, bajo presidencia del general Carlos Po Romulo, embajador de Filipinas.

---

<sup>396</sup> Resolución 13(I) de la Asamblea General, “Organización de la Secretaría”, A/RES/13(I) (13 de febrero de 1946), disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/13\(I\)](https://undocs.org/es/A/RES/13(I)). Acceso el 15 de febrero de 2019. McGONAGLE, T., Op. cit. p. 10.

<sup>397</sup> Ya citada. La parte transcrita constituye el párrafo preambular inaugural. La resolución trae, además, que “[l]a libertad de información implica el derecho de recopilar, transmitir y publicar noticias en cualquier parte y sin restricción alguna y como tal es un factor esencial en cualquier esfuerzo serio para fomentar la paz y el progreso del mundo” (pár. preambular 2). Trae, asimismo, que “[l]a comprensión y la cooperación entre las naciones son imposibles sin una opinión mundial sana y alerta, la cual, a su vez, depende absolutamente de la libertad de información” (pár. preambular 4).

La atmosfera de posguerra y el ambiente politizado de la Conferencia dificultaron la aproximación de posiciones. Aun así, la Conferencia logró resultados, como el envío al ECOSOC de tres borradores de convención: sobre transmisión internacional de noticias; sobre la institución de un derecho internacional de rectificación; sobre libertad de información (esta última, originada de propuesta británica)<sup>398</sup>.

Si bien la Conferencia fue considerada un éxito en su momento, las expectativas no se concretaron. Su documento más importante, el borrador de convención sobre libertad de información, estuvo en la agenda de la Asamblea General por largos años, pero ni siquiera llegó a ser abierto a la firma y ratificación. El desarrollo de nuestro derecho no es lineal – y la Guerra Fría juega papel importante en ello<sup>399</sup>.

Como se ve, a pesar de la formulación inaugural asertiva de la Resolución 59 (I), el concepto de libertad de información ha encontrado, periódicamente, dificultades relacionadas con su base conceptual<sup>400</sup>.

Los trabajos preparatorios de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* dan fe de que la libertad de información ya estaba en la mente de los redactores desde los primeros momentos. En efecto, ya se encuentra presente en documentos de la *Comisión Preparatoria*, establecida en 1945 y compuesta por un representante de cada país firmante de la Carta. En los documentos PC/EX/113/Rev.1, de 12 de noviembre de 1945 (pár. 17) y PC/20, de 23 de diciembre de 1945 (par. 16), la libertad de información aparece como uno de los temas, al lado de libertades civiles y estatus de la mujer, sobre los que la Comisión de Derechos

---

<sup>398</sup> Hannikainen, L., Myntti, K., Op. cit. pp. 276-277. Traen que “*the Geneva Conference adopted and forwarded to ECOSOC three draft conventions: on the Gathering and International Transmission of News; on the Institution of an International Right of Correction; and on the Freedom of Information*” (p. 276). Y complementan: “[t]he Conference also adopted 43 resolutions and some draft articles for the international bill of rights concerning the freedom of information. The draft articles adopted were based on the work of the Sub-Commission on Freedom of Information and of the Press” (p. 276). Observan, asimismo, que “[a]t its 29th session in 1960 ECOSOC adopted a Draft Declaration on Freedom of Information (resolution 756 (XXIX))” (p. 277). Registran, igualmente, que el texto del art. 19 de la DUDH fue adoptado por la Comisión de Derechos Humanos, “*according to the text submitted by the Geneva Conference*”, por 13 votos a 4 (p. 277). A propósito, vd. SCHABAS, W. A. (Ed.), *The Universal Declaration of Human Rights: the travaux préparatoires*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, vol. I. pp. cii-ciii. Aquí también se registra que “*ideological tensions [that] were so present at the time*” (pp. cii-ciii). Sobre la Conferencia de Ginebra, vd. McGonagle, T., Op. cit. pp. 10 y ss.

<sup>399</sup> McGonagle, T., Op. cit. pp. 10-15 y 42. Nota que la Conferencia es uno de los “*most neglected chapters*” en la historia del tema en el marco de las Naciones Unidas. p. 10. Asimismo, vd. Hannikainen, L., Myntti, K., Op. cit. p. 277. Observan que, desde el fin de la Conferencia de Ginebra, los órganos de las Naciones Unidas tuvieron dificultad para clarificar el concepto de libertad de opinión y expresión.

<sup>400</sup> Weeramantry, C. G., Op. cit. p. 100. Por cierto, ya en 1994, Weeramantry defendía un derecho de acceso a la información: “*whatever human right one picks out from the vast catalogue of recognised rights, it is clear that it must be accompanied by ancillary rights to the information necessary for the exercise of the right in question.*” Y sigue: “[i]f there is reality in human rights at any level it must necessarily follow that access to the information appropriate to the exercise of that right becomes a right in itself. To deny this would be to contradict and indeed render nugatory the basic right which is under examination”. p. 102. A propósito, vd. Bishop, C. A., Op. cit. p. 20, en que se refiere a Weeramantry.

Humanos podría manifestarse al formular recomendaciones para una declaración o convención<sup>401</sup>. En efecto, el tema tenía tanta importancia en aquel momento que el ECOSOC, al determinar los términos de referencia de la Comisión de Derechos Humanos, había establecido la libertad de información como uno de los cuatro campos en los que la Comisión debería trabajar<sup>402</sup>.

*La Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, fue adoptada en la primera etapa de la historia de las relaciones de poder en las Naciones Unidas: predominio occidental. Construir un documento aceptable para países tan diferentes – política, ideológica, económica, religiosamente – constituyó un desafío considerable. En efecto, tras largas negociaciones, se llegó a un documento que reflejaba, en buena medida, la visión de los países entonces predominantes – énfasis a los derechos civiles y políticos. Pero los países socialistas y en desarrollo tomaron la Declaración Universal no como algo distante, sino como “*a document containing a valid core in need of completion*” – tanto es así que, luego, no buscaron erosionar el texto, sino completar sus lagunas. A pesar de sus limitaciones, la Declaración, al universalizar los valores que los Estados debían seguir, tuvo gran importancia para guiar la promoción internacional de derechos humanos<sup>403</sup>. De hecho, su respaldo por parte de Estados tan distintos la convirtió “en un elemento moral y político adornado de una insólita capacidad de atracción”<sup>404</sup>.

---

<sup>401</sup> En ambos documentos, se lee:

*In particular the work of the Commission [on human Rights] might be directed towards the following objects: (...)*

*b) formulation of recommendations for an international declaration or convention on such matters as civil liberties, status of women, freedom of information;*

Documentos disponibles en SCHABAS, W. A. (Ed.), Op. cit. pp. 1-3. Por cierto, “[t]he Preparatory Commission was charged with making necessary arrangements between the signing of the Charter and the convening of the first sessions of the principal organs of the United Nations”. p. 1.

<sup>402</sup> Schabas, W. A. (Ed.), Op. cit. p. 60, doc. E/SR.19, párr. 18.

<sup>403</sup> Cassese, A. International law... Op. cit. pp. 381-382. Cita en la p. 381. Explica que el éxito de los países occidentales se debe a que los socialistas eran minoría y no tenían una estrategia clara; que, en aquel momento, los países en desarrollo eran latinoamericanos “*with a Western outlook*” y que los demás países carecían del poder para oponerse a las potencias occidentales. Id. Para conocer las posiciones sobre la mesa por ocasión de la negociación del texto de la DUDH, vd. MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Avatares del discurso internacional de los derechos humanos de la ONU. Derivas y alternativas”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 79-106. Vd., en especial, pp. 81-87. Para la autora, las ocho abstenciones, “que la literatura institucional minimiza a veces, (...) eran reveladoras de las hondas disimilitudes ideológicas que existían entre los 58 Estados a la sazón miembros de las Naciones Unidas”. p. 82. La Declaración tuvo 48 votos a favor y ninguno en contra. La autora credits el éxito, en parte, a la renuncia a que el documento tuviera carácter vinculante, transacción “aceptada con pragmatismo” por René Cassin, su principal redactor. La autora también se refiere a la habilidad de los diplomáticos. p. 86. A propósito, sobre la DUDH, vd. textos escritos por este investigador en homenaje a los 50º y 60º aniversario del documento: WANDERLEY LIMA, R., *Direitos humanos*. 10 de dezembro de 1998. Folha de Pernambuco, p. 9. Y WANDERLEY LIMA, R., *Direitos humanos e fraternidade*. 19 de dezembro de 2008. Diário de Pernambuco, p. 15.

<sup>404</sup> CASARES I POTAU, F., “La Declaración Universal de Derechos Humanos cincuenta años después”, en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario*

La cuestión de la información fue objeto de intensa y polarizada discusión, en el contexto del debate sobre el papel de los medios de comunicación tras el nazismo y los límites estatales. De un lado, Estados occidentales, en general adeptos de la libertad de información. De otro, Estados socialistas “abogaban por un control estatal del acceso a los medios de comunicación social y por la limitación de la transmisión de informaciones e ideas socialmente perniciosas, contrarias al interés del pueblo o a la seguridad nacional”. El ya mencionado predominio occidental en aquel momento contribuyó a afianzar la libertad de información “como un principio jurídico internacional”<sup>405</sup>. Veamos lo que trae el párrafo 2 del preámbulo:

“Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la *libertad de palabra* y de la libertad de creencias;”<sup>406</sup>

La Declaración Universal trata expresamente del derecho a recibir informaciones y lo concibe “sin limitación de fronteras”. Así proclama su 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.”<sup>407</sup>

Se observa la “vocación de universalidad” del artículo 19 de la DUDH<sup>408</sup>, que ha influenciado varios instrumentos de derechos humanos desde entonces<sup>409</sup>.

---

*artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp.19-26. p. 22 El autor entiende que la singularidad y mérito de la Declaración derivan de su “naturaleza poliédrica”. Ib.

<sup>405</sup> Bonet Pérez, J., Op. cit. pp. 319-323. “Una tesis intermedia, aunque no equidistante, fue la francesa – defendida en el Comité de Redacción de la Carta Internacional de Derechos Humanos por el propio René Cassin –, cuyo objetivo era que la libertad de información contemplase los deberes y responsabilidades de los medios de comunicación social dentro de una sociedad democrática”. p. 323.

<sup>406</sup> Destaque del investigador. La influencia rooseveltiana es evidente en ese párrafo.

<sup>407</sup> Debe ser leído de forma conjunta con artículos que le imponen límites, como los de número 7, 12, 29, 30. A ese respecto, vd. McGonagle, T., Op. cit. pp. 8-10. Texto disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Acceso el 15 de febrero de 2019.

<sup>408</sup> Universalidad de sujetos (“todo individuo”); de mensajes, “pues incluye tanto los mensajes sometibles al criterio de veracidad, como aquellos que por su subjetividad no pueden serlo”; geográfica (“sin limitación de fronteras”, como ya apuntado); universalidad de medios (“por cualquier medio de expresión”). El autor cita a Corredoria y Alfonso. ABAD ALCALÁ, L., “El derecho a la información en los textos universales (estudio del art. 19 de la DUDH)”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dir.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 49-68. pp. 55-56. El autor menciona “libertades negativas” (“no ser molestado a causa de sus opiniones”) y “libertades positivas” (“tres facultades fundamentales reconocidas en este artículo: investigar, difundir y recibir”). pp. 56-57. Bel Mallén también se refiere a las universalidades del art. 19 de la DUDH. BEL MALLÉN, J. I., “El derecho a la información en la Constitución española, artículo 20”, en I. BEL

## Ámbito americano

La gestación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ocurrió en un período de búsqueda por la democracia en América, iniciada con la Constitución mexicana de 1917 y extendida a la región en el periodo de entreguerras. Esa “conciencia de democracia” llevó a la reunión en Chapultepec, ocasión en que se pidió al Comité Jurídico Interamericano un anteproyecto de Declaración de Derechos. La histórica IX Conferencia Internacional Americana (30 de marzo a 2 de mayo de 1948, Bogotá, Colombia) no solo aprobó la Declaración Americana, como la también la Carta de la Organización de los Estados Americanos, dos instrumentos fundamentales para el sistema interamericano de derechos humanos<sup>410</sup>.

La *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, de 30 de abril de 1948, se refiere a los derechos humanos en múltiples ocasiones, como en los párrafos 1 y 4 del Preámbulo y el art. 17<sup>411</sup>. Al adoptar la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, la IX Conferencia Internacional Americana consideró “[q]ue la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”. La Declaración retomó la libertad de expresión en su artículo IV:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.”<sup>412</sup>

---

MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dir.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. pp. 169-187. Para él, las cuatro universalidades serían: subjetiva, objetiva (“las tres clásicas facultades: difundir, recibir e investigar”), física (“este derecho no admite barreras nacionales”) e informativa (“exige un similar tratamiento jurídico para todos los medios”). pp. 174-175.

<sup>409</sup> Hannikainen, L., Myntti, K., Op. cit. pp. 278 y 281. Según los autores, el propósito de ese artículo “era promover un libre flujo de información en todas las direcciones y sin consideración de fronteras.” Ib. Traducción del investigador.

<sup>410</sup> INSULZA, J. M., “60 aniversario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, *Revista IIDH*, vol. 46, 2007, pp. 13-17. pp. 14-15. García Ramírez, S., Op. cit. pp xviii-xix.

<sup>411</sup> “Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;”

“Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;”

“Artículo 17 Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.”

Hennebel cita, además, los artículos 3 d), 3 l), 3 n), 45, 49 y 145. Vd HENNEBEL, L., *La convention américaine des droits de l'homme: mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruselas, 2007. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Bogotá, 30 de abril de 1948, Serie sobre Tratados, OEA, n° 1-C y 61, disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm). Acceso el 29 de septiembre de 2019. La Carta fue reformada en 4 ocasiones: por los Protocolos de Buenos Aires en 1967, de Cartagena de Indias en 1985, de Washington en 1992 y de Managua en 1993.

<sup>412</sup> *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Bogotá, 1948, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Acceso el 29 de septiembre de 2019. Sobre la Declaración Americana, vd. Hennebel, L., Op. cit. pp. 22-36. Palomares Herrera observa que la Declaración Americana “es un precedente de importancia y fundamento por haber tomado en cuenta una pincelada del derecho de acceso por medio del derecho de petición”. Y sigue: “[a] pesar de ser una declaración restrictiva a reconocer los derechos más inmediatos, el derecho a

La Declaración Americana no solo fue considerada por los redactores de la Declaración Universal y ha servido de inspiración para instrumentos interamericanos, sino que es fuente de obligaciones internacionales<sup>413</sup>.

### **2.3.5.2. Décadas de 1950 a 1980. Las bases jurídicas contemporáneas del derecho de acceso a la información pública**

Son de ese período tratados significativos en materia de derechos humanos y leyes pioneras sobre nuestra materia, que, en conjunto, proporcionan las bases jurídicas contemporáneas de nuestro derecho.

#### Ámbito europeo

El *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (Convenio Europeo de los Derechos Humanos), adoptado en noviembre de 1950 y en vigor desde septiembre de 1953, avanza, en lo que se refiere a nuestra materia, en relación a la entonces reciente Declaración Universal al incluir expresamente el enunciado “sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas” y traer las restricciones válidas para el ejercicio de ese derecho<sup>414</sup>:

#### “Artículo 10 Libertad de expresión

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

---

solicitar informaciones de interés general está presente en su art. 24”. PALOMARES HERRERA, M., *Transparencia y acceso a la información en el sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018. p. 76

<sup>413</sup> OMAR SALVIOLI, F., “El aporte de la Declaración Americana de 1948, para la protección internacional de los derechos humanos”, en *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del Siglo XXI”*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003, pp. 679-696, tomo I. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/Semin1.pdf>. Acceso el 29 de septiembre de 2019. p. 682. Sobre el *status* jurídico de la Declaración Americana, vd. la Opinión Consultiva n° 10 de la Corte Interamericana. Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_10\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf). Acceso el 29 de septiembre de 2019. Vd., esp., pars. 43-47.

<sup>414</sup> Información sobre fechas disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=23/05/2011&CL=ENG>. Acceso el 20 de octubre de 2019. Sin embargo, ya no incluye explícitamente la expresión “por cualquier medio de expresión”. Se observa que “ámbito europeo” incluye el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Por cierto, en el marco del Consejo de Europa, se ha buscado citar documentos, con alguna adaptación, según constante en <https://www.coe.int/fr/web/documents-records-archives-information/quotation>. Acceso el 23 de diciembre de 2019.

2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”<sup>415</sup>

Otra disposición del Convenio Europeo sobre nuestro tema suele pasar desapercibido. El artículo 40, sobre vista pública y acceso a los documentos, si bien no enuncia ningún derecho, puede contribuir – siempre que adecuadamente interpretado y aplicado – la construcción del hábito de publicidad en el seno del propio Tribunal:

1. La vista es pública, salvo si el Tribunal decide de otro modo por circunstancias excepcionales.
2. Los documentos depositados en la Secretaría serán accesibles al público, salvo si el Presidente del Tribunal decide de otro modo.<sup>416</sup>

Por años, el Tribunal Europeo entendió que el artículo 10 no generaba, en principio, una obligación estatal positiva de impartir información y que los Estados estaban obligados a no impedir a una Persona recibir información que otros estuviesen dispuestos a compartir – el paradigma era la disposición, la voluntariedad de la transmisión de la información. Sin embargo, en las sentencias de los casos *Leander vs Suecia* (1987) y *Gaskin vs Reino Unido* (1989), la Corte se refirió a circunstancias específicas de los casos, lo que no cerraba del todo las puertas a la posibilidad de cambio de entendimiento<sup>417</sup>.

En ese contexto, la *Resolución 428 (1970), de 23 de enero de 1970, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*, titulada *Declaration on mass communication media and Human Rights*, ya caminaba en el sentido de la obligación estatal positiva y, a pesar de no

---

<sup>415</sup> *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (Convenio Europeo de los Derechos Humanos), Roma, 4 de noviembre de 1950, ETS n° 5, disponible en [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf). Acceso el 29 de septiembre de 2019.

<sup>416</sup> El tema fue reglamentado por las *Rules of Court*. Vd regla 33. Aquí se transcribe la regla 33.2:

“2. *Public access to a document or to any part of it may be restricted in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties or of any person concerned so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the President of the Chamber in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.*”

TEDH. *Rules of Court*. 3 de junio de 2019. Disponible en [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf). Acceso el 29 de septiembre de 2019. Por cierto, Palomares Herrera se refiere, entre varios otros instrumentos europeos, a la Carta Social Europea. Palomares Herrera, M., Op. cit., pp. 87-88.

<sup>417</sup> VAN RIJN, A. (revisor del cap.), “Freedom of expression (Article 10)”, en P. VAN DIJK et al (Eds.), *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, Antuerpia, 2006, pp. 773-816. p. 787. También trae el caso *Sirbu* (2004), que se refiere a circunstancias específicas y a información sensible. En palabras del autor: “[c]onsequently, there still seems to be some room to argue that the freedom of information may entail a duty on the part of the authorities to impart information of public interest”. Id.



ser legalmente vinculante, pudo ser considerada, en su momento, una tendencia en el seno de algunos de los Estados del Consejo de Europa<sup>418</sup>. El texto declara que la prensa y otros medios de comunicación de masa ejercen función esencial, que demanda la observación de algunos principios para poder ser ejercida según el interés público, como la aplicación a esos medios de la libertad de expresión. Ya se explicita el deber estatal de tornar disponible información de interés público, acompañada de un deber de los medios de comunicación de masas de informar, funcionando como una especie de intermediarios entre gobierno y sociedad:

*8. This right shall include freedom to seek, receive, impart, publish and distribute information and ideas. There shall be a corresponding duty for the public authorities to make available information on matters of public interest within reasonable limits and a duty for mass communication media to give complete and general information on public affairs.*<sup>419</sup>

La Resolución 854 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1979, recomienda al Comité de Ministros invitar a los Estados Miembros a introducir un sistema de libertad de información. También recomienda que el Comité implemente la decisión de incluir una disposición sobre el derecho de buscar información en la Convención Europea<sup>420</sup>. El documento considera el hecho de que gobiernos muchas veces poseen información que no puede ser obtenida de otras fuentes; que es *deseable* que el público tenga acceso a los registros gubernamentales, salvo *excepciones inevitables*; que la libertad de información es instrumento de combate contra la corrupción y que el público en general es el contribuyente de los fondos públicos. Por fin, nota la práctica sueca en la materia, seguida por algunos Estados miembros, y la implementación exitosa de la ley estadounidense sobre el tema<sup>421</sup>. Eso evidencia que la consolidación y realización del DAIP en

---

<sup>418</sup> Ib. pp.787-788. Se lee, en la p. 787: “a document which is not legally binding, but which may be taken to indicate a trend in the legal opinion within the Contracting States or at least some of them.” Y trae parte de la resolución, también reproducida a continuación.

<sup>419</sup> El documento trae, además:

6. *The press and the other mass media, though generally not public institutions, perform an essential function for the general public. In order to enable them to discharge that function in the public interest, the following principles should be observed:*

7. *The right to freedom of expression shall apply to mass communication media.*

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 428, “Declaration on mass communication media and Human Rights” (adoptada el 23 de enero de 1970), disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=15842&lang=en>. Acceso el 23 de diciembre de 2019.

<sup>420</sup> Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 854, “Access by the public to government records and freedom of information” (adoptada 1 de febrero de 1979), disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=14888&lang=en>. Acceso el 29 de septiembre de 2019.

<sup>421</sup> Es interesante notar que, ya en 1979, se registra, en dicha Resolución, que la vida pública se volvió complicada y técnica:

3. *Considering that in today's society public life has become so complicated and technical that government departments and agencies frequently generate and possess information which cannot be obtained from other sources;* (destaque del investigador)

los marcos internos puede repercutir en el ámbito internacional, formando un diálogo transnacional multidireccional.

La *Recomendación n° R (81) 19 Comité de Ministros del Consejo de Europa*, de 25 de noviembre de 1981 considera que el acceso a la información por el público puede fortalecer la confianza en la Administración y recomienda que los gobiernos de los Estados guíen sus leyes y prácticas por principios como: i) todos en la jurisdicción de un Estado Miembro tienen derecho a obtener, a demanda, información mantenida por autoridades públicas que no sean órganos legislativos y autoridades judiciales; ii) medios efectivos deben ser proporcionados para asegurar el acceso a la información; iii) el acceso a la información no puede ser rechazado con fundamento de que el solicitante no tiene interés específico en el tema; iv) los principios están sujetos apenas a restricciones necesarias en una sociedad democrática para la protección de intereses públicos legítimos, la protección de la privacidad y otros intereses privados legítimos; v) el rechazo al acceso debe ser justificado<sup>422</sup>.

Por medio de la *Declaración sobre libertad de expresión e información* adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 29 de abril de 1982, los Estados miembros del Consejo de Europa declararon tener como objetivo buscar una “*open information policy*” en el sector público y decidieron intensificar la cooperación para promover el ejercicio de esa libertad por medio de la educación<sup>423</sup>.

---

4. *Considering therefore that it is desirable that, subject to certain inevitable exceptions, the public should have access to government records;* (destaques del investigador, reflejados en el texto)

Además, importa registrar otra consideración:

8. *Considering that such a right of access to one's own records has already been recognised by the Council of Europe in Resolutions (73) 22 and (74) 29 of the Committee of Ministers, relating to electronic records;*

El documento se refiere al *Freedom of Information Act and the Privacy Act 1974*.

<sup>422</sup> Ref. ítem i): “*I. Everyone within the jurisdiction of a member state shall have the right to obtain, on request, information held by the public authorities other than legislative bodies and judicial authorities.*”

Ref. ítem iv): “*V. The foregoing principles shall apply subject only to such limitations and restrictions as are necessary in a democratic society for the protection of legitimate public interests (such as national security, public safety, public order, the economic well-being of the country, the prevention of crime, or for preventing the disclosure of information received in confidence), and for the protection of privacy and other legitimate private interests, having, however, due regard to the specific interest of an individual in information held by the public authorities which concerns him personally.*”

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “*Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities*” (adoptada el 25 de noviembre de 1981), disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f7a6e>. Acceso el 16 de diciembre de 2019.

<sup>423</sup> “*The member states of the Council of Europe, (...)*

*II. Declare that in the field of information and mass media they seek to achieve the following objectives (...)*

*c. the pursuit of an open information policy in the public sector, including access to information, in order to enhance the individual's understanding of, and his ability to discuss freely political, social, economic and cultural matters; (...)*

*III. Resolve to intensify their co-operation in order: (...)*

*b. to promote, through teaching and education, the effective exercise of the freedom of expression and information;”*

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “*Declaration on the freedom of expression and information*” (adoptada el 29 de abril de 1982), disponible en

## Ámbitos internos

No extraña que *Finlandia* sea el primer país en tener una ley de acceso a la información pública en la posguerra. En su momento, la ley de 9 de febrero de 1951 estipuló que, “en principio, los documentos de carácter general emitidos o recibidos por las autoridades administrativas son accesibles a todos los ciudadanos finlandeses sin demora alguna, y enumera los casos en que el gobierno puede, por decreto, declarar que determinados legajos están excluidos de esa libre comunicación”<sup>424</sup>.

La *Freedom of Information Act* de *Estados Unidos (FOIA)*, de 1966 (con vigencia desde 5 de julio de 1967, modificada en 1974-75) “reviste particular importancia en la evolución de la teoría de la accesibilidad de los documentos públicos. Se basa en el principio de que ‘la democracia funciona en las mejores condiciones cuando el pueblo dispone de toda la información permitida por la seguridad del país’ (Memorandum del Ministro de Justicia, 1967)”<sup>425</sup>. Su origen está relacionado al crecimiento del gobierno, en especial en el periodo entreguerras, y al desafío logístico-organizacional que supuso enviar tropas para luchar en la segunda guerra<sup>426</sup>. Y el “impulso decisivo” está relacionado a las protestas contra la guerra de Vietnam<sup>427</sup>. La ley estadounidense contribuyó al movimiento transnacional por la consolidación del derecho de acceso a la información pública en la medida en que inspiró, en otros países occidentales, “campañas de prensa y movimientos de opinión” que reivindicaron leyes semejantes<sup>428</sup>. Esta ley, modificada en 2016, estipula que cada agencia publicará

---

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec%281982%29FreedomExpr\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec%281982%29FreedomExpr_en.asp). Acceso el 6 de agosto de 2015.

<sup>424</sup> Duchein, M., Op. cit. p. 12, para quien, en Finlandia, “aún perdura, desde el siglo XVIII, la tradición liberal sueca”.

<sup>425</sup> Id.

<sup>426</sup> BLANTON, T. S., “The Global Openness Movement in 2006: 240 Years after First Freedom of Information Law, Access to Government Information Now Seen as a Human Right”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, Finlandia, 2006, pp. 80-97. Disponible en [https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds\\_first\\_foia.pdf](https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf) Acceso el 16 de diciembre de 2019. p. 85. “The rise of the professional bureaucracy brought far more systematic approaches to record-keeping in the U.S. government, including the first surveys of governmental archives and the first standardized information systems. The growth of the U.S. government – most dramatic during the two World Wars, as the administrative state turned into the national security state – required writing things down, and being able to find them later. The informal arrangements of the pre-bureaucratic era no longer sufficed when the task of government was to move hundreds of thousands of armed soldiers across the Atlantic or Pacific oceans, provide them the logistics to fight a war, and bring them back.” Id.

<sup>427</sup> QUIÑONES GARCÍA, S. Op. cit. p.173. En sus palabras: “Finalmente, el impulso decisivo para la presentación de legislación sobre acceso a información pública en Estados Unidos, coincide con el inicio de las primeras protestas masivas contra la Guerra de Vietnam. (...) La oposición al *establishment* se generalizaban y la gente demandaba saber que estaba pasando en su gobierno”. Vd. pp. 169-181. Destaque en el original.

<sup>428</sup> DUCHEIN, M. Op. cit. p. 12. De hecho, para Leite Costa y Varella Fraiz, “[o]s Estados Unidos contribuíram decisivamente para a democratização da informação, com a promulgação do ‘Freedom of Information Act’ – FIA, de julho de 1967, modificado em 1974/75. O FIA estabelece uma distinção entre os documentos que devem ser divulgados, os documentos que devem ser mantidos à disposição do público e os que são liberados mediante prévia solicitação, através de petições. A partir da divulgação desse ato, o segredo na administração pública dos Estados Unidos passou a ser exceção”. p. 65. LEITE COSTA, C. M., VARELLA FRAIZ, P. M., “Acesso à Informação nos Arquivos Brasileiros”, *Estudos*

determinada información en el Boletín Oficial (*Federal Register*) para orientación del público y prevé excepciones como seguridad nacional, política externa o información geológica e geofísica sobre pozos<sup>429</sup>.

Es considerada “una de las leyes más generosas en la implantación del principio de transparencia”<sup>430</sup> e, incluso, “origen moderno” del derecho de acceso a la información pública<sup>431</sup>.

Luego fue el caso de *Noruega*. La ley sobre administración pública de 10 de febrero de 1967 reglamentó el acceso a ciertos documentos administrativos y la ley de 19 de junio de 1970 sobre libertad de información consagró el “principio del libre acceso a la documentación administrativa, salvo las excepciones aconsejadas por razones de seguridad nacional o por la protección de los intereses de la justicia y de las personas privadas”<sup>432</sup>. En *Francia*, la ley de 17 de julio de 1978, enmendada el año siguiente, “establece el principio del derecho a la información y, consecuentemente, de la libertad de acceso a los documentos administrativos, que define detalladamente.” Siguió *Países Bajos* (1978), *Australia* (1982), *Canadá* (1982). Lo común entre las leyes de los países vanguardistas en la materia es que, “en principio, estipulan el derecho de acceso a los documentos sin postergaciones temporales y consideran que los documentos excluidos son excepciones, estrictamente establecidas. Se trata, pues, de un vuelco total de la legislación tradicional que, por el contrario, observaba como norma la no accesibilidad temporal, salvo excepciones”<sup>433</sup>.

---

*Históricos*, vol. 2, n. 3, 1989, pp. 63-76. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2275/1414>. Acceso el 22 de septiembre de 2016. Por cierto, para Fernández Ramos y Pérez Monguió, la citada norma “no alcanzó su efectividad hasta la reforma efectuada en 1974, en el contexto posterior al Watergate, y desde entonces es, sin duda, la ley más utilizada en el mundo”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014. p. 20.

<sup>429</sup> The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552. Disponible en <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. Vd. subsecciones (a) y (b).

<sup>430</sup> PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, *Revista catalana de dret públic*, n.º 49, 2014, pp. 1-19. Disponible en <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-es.pdf>. Acceso el 19 de mayo de 2017. Cita en la p.4.

<sup>431</sup> “El derecho de acceso a la información pública, entendido como un derecho público subjetivo de la ciudadanía, que no precisa para su ejercicio de una cualificación específica (derecho diverso, por tanto, del derecho de acceso al expediente por parte de las personas que tengan la condición de partes interesadas en el mismo), es un derecho reciente en términos históricos (...) su origen moderno se encuentra en la Ley de Libertad de Acceso a la Información de Estados Unidos de 1966”. Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia ... Op. cit.* pp. 19-20.

<sup>432</sup> Duchein, M., *Op. cit.*, p. 13.

<sup>433</sup> Duchein, M., *Op. cit.*, p. 12-13.

## Ámbito social

La Iglesia Católica tiene, históricamente, una relación peculiar con los derechos humanos – la misma institución que, en el siglo XVI, reconoció la libertad de los indígenas, en el siglo XVIII clasificó la libertad de pensamiento y prensa de “monstruoso”<sup>434</sup>. Tras siglos de monopolio de interpretación de la Biblia, censura, Personas y libros quemados por la Inquisición, la Iglesia Católica, recientemente, parece haber aceptado la libertad de expresión<sup>435</sup>. Mejor muy tarde que nunca.

En la Encíclica *Pacem in Terris*, de 11 de abril de 1963, el Papa Juan XXIII menciona un derecho a “disponer de una información objetiva de los sucesos públicos”. En un contexto de guerra fría, le pareció importante “establecer como primer principio que las relaciones internacionales deben regirse por la verdad” y que la verdad exige de los medios de información observar “de forma absoluta las normas de una serena objetividad”<sup>436</sup>.

Un año después, nueva manifestación de la Iglesia Católica sobre la materia: *discurso del Papa Pablo VI* a los participantes de seminario regional europeo de las Naciones Unidas sobre el tema. En la ocasión, recuerda la Encíclica de su predecesor y afirma que “[l]a información está reconocida, ya unánimemente como un derecho ‘universal, inviolable e inalienable’ del hombre moderno; responde a una profunda necesidad de su naturaleza social”. Afirma, además que se trata de “[d]erecho a la vez activo y pasivo: la búsqueda de la información y la posibilidad para todos de recibirla.” La objetividad de la información parece ser, para el Papa Pablo VI, consecuencia de la finalidad de la información: “ayudar al hombre

---

<sup>434</sup> Este investigador tuvo la oportunidad de, aunque brevemente, manifestarme sobre el tema: “[a] pesar de ter sido fundamental na ‘preparação do terreno’, a Igreja Católica adere tardia (Concílio Vaticano II, 1962-65) e parcialmente (não aceita a igualdade entre homens e mulheres) a esse discurso que, em realidade, eram vários discursos, unificados pelo direito internacional. Esse é o único discurso axiológico da sociedade internacional; sem ele, estamos condenados a recorrer à força”. Wanderley Lima, R., Considerações históricas e jurídicas... Op. cit.. p. 67.

<sup>435</sup> Un documento que parece caminar en ese sentido, aunque sugiere una libertad controlada, limitada y selectiva, es la encíclica *Libertas praestantissimum* del Papa León XIII, de 20 de junio de 1888, sobre la libertad y el liberalismo. En el pár. 18 se dice, p. ej.: “[l]os errores de los intelectuales depravados ejercen sobre las masas una verdadera tiranía y deben ser reprimidos por la ley con la misma energía que otro cualquier delito inferido con violencia a los débiles. (...) Si se concede a todos una licencia ilimitada en el hablar y en el escribir, nada quedará ya sagrado e inviolable. (...) La grandeza y la seguridad de la libertad están en razón directa de los frenos que se opongan a la licencia. Pero en las materias opinables, dejadas por Dios a la libre discusión de los hombres, está permitido a cada uno tener la opinión que le agrada y exponer libremente la propia opinión.” Carta Encíclica *Libertas Praestantissimum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la libertad y el liberalismo. 20 de junio de 1888. Disponible en [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_20061888\\_libertas.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_20061888_libertas.html). Acceso el 29 de septiembre de 2019. El Papa León XIII es conocido por le encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, sobre capital y trabajo, que “lança as bases da Doutrina Social da Igreja Romana”. Alves Pereira, A. C., Op. cit. pp. 193-194.

<sup>436</sup> Carta encíclica *Pacem in terris* de Su Santidad Juan XXIII Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad. 11 de abril de 1963. Disponible en [http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_11041963\\_pacem.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html). Acceso el 29 de septiembre de 2019. Vd. párs. 12, 86 y 90.

a tener más conciencia de su destino y del de la comunidad humana” (sic). Afirma, por fin, que “la información tiene que responder ante todo a la verdad” y que la “dignidad de la información requiere [límites] para su ejercicio (...) en virtud de las exigencias de su noble misión social”<sup>437</sup>.

### Ámbito de las Naciones Unidas

La *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada en diciembre de 1965 y en vigencia desde enero de 1969, que condena el apartheid (art. 3), prevé la toma de “medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información” relacionadas con el propósito del texto<sup>438</sup> – obligación positiva, como se ve.

Durante los *trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el principio general de libertad de expresión no fue un asunto controvertido – sí lo fue el precisar su ámbito y substancia. Sin embargo, no parece haber sido objeto de examen minucioso si el buscar o recibir información era un acto de “expresión”<sup>439</sup>. Por cierto, en la DUDH y el PIDCP, se priorizó el derecho del emisor – y no el receptor – de la información<sup>440</sup>.

---

<sup>437</sup> Discurso del Papa Pablo VI a los participantes en el seminario regional europeo de las Naciones Unidas sobre la libertad de información, del 17 de abril de 1964. Disponible en [http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1964/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19640417\\_liberte-information.html](http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1964/documents/hf_p-vi_spe_19640417_liberte-information.html). Acceso el 29 de septiembre de 2019. Además, manifiesta que “[n]adie tampoco tiene derecho a elegir de manera arbitraria sus informaciones, no difundiendo más que lo que corresponde al sentido de sus opiniones y callando lo demás: se puede pecar contra la verdad tanto por omisiones calculadas como por afirmaciones inexactas”.

<sup>438</sup> Información disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>. Acceso el 20 de octubre de 2019.

#### Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención.

Vd., además, art. 5.

*Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Nueva York, 7 de marzo de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 660, núm. 9464, p. 195, disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-2&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=en). Acceso el 29 de septiembre de 2019.

<sup>439</sup> “Whether the act of seeking or receiving information was an act of ‘expression’ did not appear to have been carefully examined”. BOSSUYT, M. J., *Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1987. p. 381.

<sup>440</sup> “Ambas as declarações referem-se ao direito de buscar livremente a informação e divulgá-la sem interferência das autoridades. Trata-se, até aqui, de um direito negativo, no sentido de proibir embaraços ao livre fluxo da informação. Noutras palavras, enfocaram o direito do emissor da informação, deixando vagos os direitos do receptor da informação, se ele também teria o direito de ‘ser informado’” p. 26. Valles Bento, L., Op. cit. pp. 19-20.



El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado en diciembre de 1966 y en vigor desde marzo de 1976, detalla, en su art. 19, los principios del art. 19 de la Declaración Universal<sup>441</sup>:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.<sup>442</sup>

Los redactores optaron por una lista concisa de restricciones, entre otros motivos, porque tal lista jamás cubriría todas las situaciones. A ese respecto, importa mencionar que el art. 19 debe ser leído en conjunto con el art. 20, que prohíbe propaganda de guerra y apología del odio<sup>443</sup>.

El art. 19 del Pacto es la principal referencia onusiana en la materia. De hecho, ha influenciado el desarrollo de las libertades de expresión y de información, incluso sirviendo de modelo para cláusulas similares de otros tratados, como el art. 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el art. 13 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>444</sup>.

---

<sup>441</sup> McGonagle, T., Op. cit. p. 19.

<sup>442</sup> Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Acceso el 20 de octubre de 2019. Se observa que “informaciones” precede “ideas”. Lo mismo se da, como veremos, en la Convención Americana y en el Convenio Europeo.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 999, núm. 14668, p. 171, disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en). Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>443</sup> McGonagle, T., Op. cit. pp. 19-22.

<sup>444</sup> Ib. p. 22.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado en diciembre de 1966 y en vigor desde enero de 1976<sup>445</sup>, es importante instrumento para nuestro derecho, que, en líneas generales, se encuentra *implícito* en el texto.

En efecto, el DAIP es relevante para la implementación de los derechos previstos en el Pacto, como indicado por el CDESC y otros órganos de las Naciones Unidas. Asimismo, el PIDESC prevé, de forma explícita, obligación de publicidad activa, como “la divulgación de principios sobre nutrición” (art. 11.2.a)<sup>446</sup>.

Entre 22 de abril y 13 de mayo 1968, se realizó en Teherán una Conferencia “para examinar los progresos logrados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y preparar un programa para el futuro”. En la *Proclamación de Teherán* se lee que “es preciso” que todos los países reconozcan legalmente la libertad de expresión y la libertad de información:

“5. Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzarse este objetivo, *es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión o credo político la libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país;*”<sup>447</sup>

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada en diciembre de 1979 y en vigencia desde septiembre de 1981, prevé que los Estados adoptarán medidas como asegurar, en condiciones de igualdad con los hombres, acceso a información sobre la salud y bienestar de la familia, en especial sobre planificación familiar<sup>448</sup>. Se trata, como se ve, de obligación positiva.

---

<sup>445</sup> *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, núm. 14531, p. 3. Disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=en). Acceso el 23 de diciembre de 2019.

<sup>446</sup> Donders, Y., Op. cit. pp. 102 y ss., esp. pp. 104 y 114-116.

<sup>447</sup> Cita del pár.1 del preámbulo. Destaque del investigador en la cita del pár. 5. Asimismo, proclama: “11. La notoria denegación de los derechos humanos derivada de la *discriminación por motivos de raza, religión, creencia o expresión de opiniones* ofende a la conciencia de la humanidad y pone en peligro los fundamentos de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo;”. Destakes del investigador.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Acta final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos: Teherán, 22 de abril a 13 de mayo de 1968”, A/CONF.32/41 (1968), disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.32/41>. Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>448</sup> *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, vol. 1249, núm. 20378, p. 13, disponible en



En 1983, el Comité de Derechos Humanos publicó la *Observación General n. 10*, titulada “Libertad de opinión (artículo 19)”, con apenas cuatro párrafos, que será sustituida en 2011 por la de n. 34, con 52 párrafos, mucho más compleja en función del desarrollo del tema y del procedimiento de Observaciones Generales<sup>449</sup>. En aquel momento, preocupaba al Comité recibir información adecuada de los Estados. Al Comité le interesaba, además, analizar las restricciones a la libertad de expresión, ya que “[e]s el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona” (pár. 3) y dichas restricciones “no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo” (pár. 4)<sup>450</sup>.

La *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada en diciembre de 1984 y en vigencia desde junio de 1987, prevé educación e información sobre el tema en la formación de personal pertinente<sup>451</sup>.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada en noviembre de 1989 y en vigencia desde septiembre de 1990, incluye un artículo sobre la libertad de expresión, que se refiere específicamente a la “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones” (por cierto, los arts. 12 y 13 traen, en palabras de O’Flaherty, “*notably vibrant terms*”<sup>452</sup>) y otro sobre acceso a información para los niños, con expresas obligaciones positivas para los Estados (ambos con activa participación estadounidense en las negociaciones)<sup>453 454</sup>.

---

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&clang=en#1](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en#1). Acceso el 20 de octubre de 2019. Asimismo, vd. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>. Acceso el 3 de febrero de 2018. Vd. arts. 10.h); 14.2.b); 16.1.e).

<sup>449</sup> O’Flaherty, M., Op. cit. pp. 72-73.

<sup>450</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 10: Libertad de opinión (artículo 19)”, (1983), disponible en

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6627&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6627&Lang=en). Acceso el 31 de julio de 2015.

<sup>451</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Nueva York, 10 de diciembre de 1984, vol. 1465, núm. 24841, p. 85, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=en). Acceso el 20 de octubre de 2019.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión.

2. Todo Estado Parte incluirá esta prohibición en las normas o instrucciones que se publiquen en relación con los deberes y funciones de esas personas.

<sup>452</sup> O’Flaherty, M., Op. cit. p. 58.

<sup>453</sup> “En respuesta al predominio de los derechos sociales en el borrador original presentado por Polonia, los Estados Unidos propusieron la incorporación de la mayoría de los artículos referidos a los derechos civiles y políticos de los niños: 13 (libertad de expresión), 14 (libertad de pensamiento, conciencia y religión), 15 (libertad de asociación y reunión) y 16 (derecho a la privacidad). Asimismo, ese país participó activamente en el desarrollo del artículo 17 (acceso a la información).” PILOTTI, F., *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, CEPAL,

La Convención, como se ve, establece obligaciones positivas a los Estados. Con efecto, el Comité de los Derechos del Niño “recomienda que el Estado Parte adopte todas las medidas eficaces, incluida la promulgación o la rescisión de leyes cuando sea necesario, para garantizar el derecho de los niños a la libertad de expresión y acceso a la información, y velar por su aplicación”<sup>455</sup>.

La *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada el 18 de diciembre de 1990 y en vigencia desde julio de 2003, garantiza la libertad de expresión y el acceso a la información a ese colectivo y establece obligaciones positivas en la materia<sup>456</sup>.

---

Santiago de Chile, 2001. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/S01040321.pdf?sequence=1>. Acceso el 31 de julio de 2015. p. 52.

<sup>454</sup> **Artículo 13**

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o

b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

**Artículo 17**

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y *velarán por que el niño tenga acceso a información* y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;

b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;

c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;

d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;

e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

*Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, vol. 1577, núm. 27531, p. 3, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=en). Acceso el 20 de octubre de 2019. Vd. art. 29. Destaque del investigador.

<sup>455</sup> Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Uzbekistán”, CRC/C/15/Add.167 (7 de noviembre de 2001), disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/15/Add.167>. Acceso el 20 de octubre de 2019. Pár. 38. Documento citado por SMITH, L., “Convention on the Rights of the Child: freedom of expression for children”, en T. McGONAGLE, Y. DONNERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 145-170. p. 156.

<sup>456</sup> **Artículo 13**

1. El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 del presente artículo entraña obligaciones y responsabilidades especiales. Por lo tanto, podrá ser sometido a ciertas restricciones, a condición de que éstas hayan sido establecidas por ley y sean necesarias para:

a) Respetar los derechos o el buen nombre ajenos;

b) Proteger la seguridad nacional de los Estados de que se trate, el orden público o la salud o la moral públicas;

c) Prevenir toda la propaganda en favor de la guerra;

La adopción de ese texto poco después de la Convención sobre los Derechos del Niño sugiere atención especial, en aquel momento, hacia colectivos vulnerables específicos<sup>457</sup>, plasmada, al menos en lo que se refiere a nuestro tema, en expresas obligaciones estatales positivas.

### Ámbito americano

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada en noviembre de 1969 y en vigor desde julio de 1978, es fruto de largo trayecto, muchas veces con vientos adversos<sup>458</sup> – la historia de la región en el siglo pasado está marcada por la inestabilidad política.

Según los *trabajos preparatorios de la Convención Americana*, “[c]on respecto al artículo (...) que consagra la libertad de pensamiento y expresión, el debate giró sobre aspectos de precisión técnica, más que sobre fondo”<sup>459</sup>.

---

d) Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

#### **Artículo 33**

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a que el Estado de origen, el Estado de empleo o el Estado de tránsito, según corresponda, les proporcione información acerca de:

a) Sus derechos con arreglo a la presente Convención;

b) Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley y la práctica del Estado interesado y cualesquiera otras cuestiones que les permitan cumplir formalidades administrativas o de otra índole en dicho Estado.

2. Los Estados Partes *adoptarán todas las medidas* que consideren apropiadas *para difundir la información* mencionada o velar por que sea suministrada por empleadores, sindicatos u otros órganos o instituciones apropiados. Según corresponda, cooperarán con los demás Estados interesados.

3. La información adecuada será suministrada a los trabajadores migratorios y sus familiares que la soliciten gratuitamente y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender.

*Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Nueva York, 18 de diciembre de 1990, vol. 2220, núm. 39481, p. 3, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en). Acceso el 20 de octubre de 2019. Destaque del investigador. Sobre la Convención, vd. HIRAKAWA ANDÍA, R., “La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares a los 25 años de su existencia”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 361-374. Concluye que el texto no ha tenido los resultados esperados en función de la no ratificación por los Estados receptores de trabajadores migrantes. p. 373.

<sup>457</sup> Y por eso se encuentra en ese apartado, a pesar de ser documento de 1990.

<sup>458</sup> “A ‘political’ conference proceeds in a context, also ‘political’, that originates in the past, moves in the present, and wants to foresee the future. This explains concerns, solutions, and limitations. In order to understand this process, the situation of the American States in 1945, 1954, 1959, and 1969 must be taken in account. The first proposal and essays in defense of, and promoting, human rights surfaced those years. The winds were not always favorable; they would often be adverse and intractable. Those were the circumstances then. It is useful, to say the least, to consider the merits of those who developed the treaty in such difficult conditions”. García Ramírez, S., Op. cit. p. xix. Información sobre fechas disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>459</sup> OEA, Secretaría General, “Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos: San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969: actas y documentos”, OEA/Ser.K/XVI/1.2, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>. Acceso el 20

En la Convención Americana, el acceso a la información es una parte de la libertad de expresión:

#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”<sup>460</sup>

Como se ve, la Convención Americana incluye explícitamente la libertad de *buscar* informaciones<sup>461</sup>, lo que no se ve en sus congéneres europea y africana. Para Burgorgue-Larsen, esa *plusvalía* de la Convención Americana será primordial para la consagración del derecho de acceso a la información pública por la Corte de San José<sup>462</sup>.

---

de octubre de 2019. Vd., esp., doc. 60, Corr., de 19 noviembre 1969 (Informe del Relator de la Comisión I, “Materia de la Protección”), p. 298.

<sup>460</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, 22 de noviembre de 1969, Serie sobre tratados, OEA, n° 36, disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>461</sup> Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información de la Relatoría de la CIDH, ya citado, pág. 24.

<sup>462</sup> BURGORGUE-LARSEN, L., “Article 9, §1”, en M. KAMTO (Ed.), *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l’homme*, Editions Bruylant y Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. 220-237. pp. 229-230. La Declaración Universal y el Pacto Internacional traen términos semejantes (*chercher* y *rechercher*, respectivamente). Id. “*Plus-value*” es término traído por la autora citada. Id.

Se observa, por cierto, que en textos como la Declaración Universal, el Convenio Europeo, el Pacto Internacional, la Convención Americana, las “informaciones” anteceden las “ideas” u “opiniones”<sup>463</sup>.

### Ámbito africano

Como se verá a lo largo del presente capítulo, “[e]l poco conocido sistema africano de derechos humanos aporta instrumentos internacionales significativos, que, además de afirmar principios relevantes para la materia, traen medidas concretas para su realización”, por ejemplo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África y la Ley Modelo sobre acceso a la información para África, examinados oportunamente. El sistema africano de derechos humanos – se pudo concluir, en otra ocasión – proporciona “valiosas lecciones sobre nuestro joven derecho”<sup>464</sup>.

La *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* (Carta de Banjul), adoptada en junio de 1981 y en vigor desde octubre de 1986, es vista como única entre los textos de derechos humanos – sus redactores buscaron un instrumento basado en la filosofía y necesidades africanas<sup>465</sup>. En efecto, la Carta de Banjul integra una primera etapa del

---

<sup>463</sup> DUDH: art. 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.

Convenio Europeo: art. 10.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar *informaciones o ideas* sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometán a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa

PIDCP: art. 19.2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir *informaciones e ideas* de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

CADH: art. 10.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir *informaciones e ideas* de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Destaque del investigador.

<sup>464</sup> WANDERLEY LIMA, R., “El derecho humano de acceso a la información pública en el sistema africano de derechos humanos: una introducción”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 233-245. pp. 233 y 242. La principal lección es que ambos – derecho y sistema – “merecen más atención”. p. 242. El texto, pues, busca contribuir en ese sentido. Busca presentar una perspectiva poco explorada de nuestro derecho, por medio del análisis de instrumentos internacionales pertinente y del examen conjunto de cinco comunicaciones a la Comisión Africana y de un caso a la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Corte Africana, en adelante). Klode también entiende importante estudiar la Corte Africana, cuyas decisiones “brindan un sólido aporte al derecho internacional de los derechos humanos”. KLODE, M., “La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: tres elementos a considerar para el acceso a instancias continentales de derechos humanos”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 219-232. p. 230.

<sup>465</sup> MURRAY, R., *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregon, 2000. p. 10. La búsqueda de los trabajos preparatorios de la Carta Africana resultó infructífera. Lo mismo ha pasado con otras investigaciones. Vd., p. ej.: i) KAMTO, M., “Avant-propos”, en M. KAMTO (Ed.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l'homme*, Editions Bruylant y Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. xv-xvi. p. xvi ; ii) VILJOEN, F.,

regionalismo africano, que se extiende desde los años 1960 hasta el fin de la guerra fría. Los documentos de esta etapa están influenciados por el contexto de descolonización y de esfuerzos en pro de la liberación de pueblos todavía bajo dominación extranjera o regímenes racistas – los Estados africanos eligieron un enfoque según el cual el respeto a los derechos colectivos era condición necesaria para la realización de los derechos individuales<sup>466</sup>.

Nuestro tema es tratado en el art. 9, en concisión desafiante, que contrasta con los demás instrumentos internacionales<sup>467</sup>:

1. Toda persona tiene derecho a la información.
2. Toda persona tiene derecho a expresar y difundir sus opiniones en el marco legal.<sup>468</sup>

---

“The African Charter on Human and Peoples’ Rights/The Travaux Préparatoires in the Light of Subsequent Practice”, *Human Rights Law Journal*, vol. 25, n° 9-12, 2004, pp. 313-326. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31087.pdf>. Acceso el 20 de octubre de 2019. p. 325. Cabe registrar que la dificultad de acceso a tales documentos perjudica el análisis de la Convención y podría configurar violación del derecho humano de acceso a la información pública, ante la ya citada omnipresencia de los derechos humanos, aplicables también frente a organizaciones internacionales.

<sup>466</sup> YUSUF, A. A., “Avant-propos”, en M. MUBIALA (Autor), *Le système régional africain de protection des droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2005, pp. xix-xx. Vd. también FALL, I., “Préface”, en M. MUBIALA (Autor), *Le système régional africain de protection des droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2005, pp. xv-xvii. p. xvi. Para Fall, en un segundo momento, con la emancipación africana, el fin del apartheid y la consolidación de la democracia como valor mundial, mecanismos regionales africanos privilegian las libertades individuales. Para un estudio de los hechos que conducen a la Carta Africana, que contó incluso con la participación de Iglesias y ONGs, vd. BERMEJO GARCÍA, R., “Los Derechos Humanos en África”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012, pp. 7-58. Disponible en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34886/1/Bermejo%20%282012%29.pdf>. Acceso el 2 de agosto de 2015. Vd., en especial, pp. 10 y ss.

<sup>467</sup> Burgorgue-Larsen, L., Article... Op. cit. p. 220. Para Kéba M’Baye, presidente de la comisión de expertos encargada de elaborar un proyecto de Carta, esa forma de redacción permite a los futuros operadores de la Carta una cierta flexibilidad en su aplicación e interpretación, correspondiendo a los órganos de protección completar la Carta. p. 222. En el mismo sentido, para la autora citada, corresponde a la Corte Africana “*donner corps à cette disposition sèche et aride à tous égards*”. En ese contexto, los demás sistemas regionales podrán servir de guía a esa “*entreprise analytique*”. p. 223. A propósito, para Klaaren, se trata de una formulación cautelosa, que no incluye el término “*seek*” (buscar), “*which has been a key textual term in the elaboration of a free-standing right of information*”. Sin embargo, sigue, “*these provisions have been aggressively and substantively interpreted by the African Commission and by the Commission’s Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa into an understanding (at least at the level of the Commission) of a free-standing right of access to information separate from the right of freedom of expression*”. KLAAREN, J., *The Human Right to Information and Transparency*, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 223-238. p. 232.

<sup>468</sup> *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, Nairobi, 27 de junio de 1981, doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, disponible en <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>. Acceso el 20 de octubre de 2019. Traducción del investigador, considerando también las versiones en francés y portugués, disponibles en [https://www.achpr.org/fr\\_legalinstruments/detail?id=49](https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=49) y [https://www.achpr.org/pr\\_legalinstruments/detail?id=49](https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49). Información sobre fechas de adopción y entrada en vigor disponible en <https://www.achpr.org/resources>. Todos con acceso en la misma fecha.

En inglés:

1. *Every individual shall have the right to receive information.*
2. *Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law.*

En francés:

1. *Toute personne a droit à l’information.*
2. *Toute personne a le droit d’exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.*

En portugués:

1. *Toda pessoa tem direito à informação.*
2. *Toda pessoa tem direito de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.*



Ese artículo debe ser leído en conjunto con el art. 27.2, que prevé que el ejercicio de los derechos y libertades individuales debe considerar los derechos de los demás, la seguridad colectiva, la moralidad y el interés común.

La referencia a la ley aparece en varios artículos de la Carta, como en el transcrito. La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana, en adelante), cuyo trabajo estuvo caracterizado por la confidencialidad<sup>469</sup>, las ha interpretado de forma restrictiva, indicando que no aluden a la ley interna, sino a los estándares internacionales<sup>470</sup>.

### **2.3.5.3. Fin del siglo XX. Una aurora incipiente**

Con el fin de la guerra fría, el nuevo mundo que prometía surgir tras la segunda guerra pudo, por fin, ver la luz. El final del siglo pasado fue un período de importantes acontecimientos que, en conjunto, permitió el deshielo y construcción del nuevo mundo en que vivimos. Hechos como la caída del muro de Berlín y reunificación alemana; el fin de la Unión Soviética y surgimiento de nuevos países (solamente entre 1991 y 1993, la ONU acogió 26 nuevos miembros); el incremento de la conciencia ambiental; el avance tecnológico, en especial, de internet y el despertar democrático en varios países de América Latina y otras regiones sentaron las bases del mundo contemporáneo. El sistema bipolar abre paso para nuevas prioridades y perspectivas.

Ese es el contexto en que la aurora del derecho de acceso a la información pública empieza a notarse. Entre los factores que contribuyeron específicamente a esa emergencia se encuentran<sup>471</sup>: i) los cambios políticos de los años 1990; ii) el combate a la impunidad de responsables por violaciones de derechos humanos y la afirmación del derecho a la verdad, de los que son ejemplo, respectivamente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones

---

<sup>469</sup> “Because of the prevailing veil of secrecy, not much has been known about the Commission. Excessive confidentiality has meant that the Commission was conspiring in the ignorance about its work and contributing little to the advancement of human rights jurisprudence in Africa. Publicity and public relations are as much an element of promotion and protection of human rights as the carefully crafted legal argumentation of its decisions and recommendations.” PITYANA, B. B., “Preface”, en MURRAY, R. *The African Commission on Human and Peoples’ Rights and International Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregon, 2000, pp. v-vii. p. vi. En el mismo sentido, defendiendo la publicidad como medida en pro de la realización de derechos, vd. Murray, R., *The African Commission...* Op. cit. pp. 170 y ss.

<sup>470</sup> Bermejo García, R., Op. cit. p. 24.

<sup>471</sup> Todos los factores mencionados en ese párrafo se encuentran en CANAVAGGIO, P., “El acceso a la información pública en el mundo: Un derecho humano emergente”, *7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica*, 2011, pp. 1-15. Disponible en <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>. Acceso el 2 de agosto de 2015. pp. 3-10.

forzadas; iii) el avance tecnológico y la expansión de internet<sup>472</sup>; iv) el combate a la corrupción y la promoción del buen gobierno<sup>473</sup>; v) la consolidación progresiva por textos e jurisprudencia internacionales; vi) la cuestión ambiental y el acceso a la información correspondiente<sup>474</sup>, de lo que son ejemplos el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Convenio de Aarhus; vii) la crisis económica de 2008<sup>475</sup>.

En efecto, factores como el incremento del número de gobiernos democráticos, la emergencia de una sociedad civil global, la proliferación de regímenes internacionales que demandan acción por parte de los Estados y la popularización de las tecnologías de la información han contribuido para esa tendencia global<sup>476</sup>.

### Ámbito africano

La *Carta Africana sobre los derechos y bienestar del niño*, adoptada en julio de 1990 y en vigor desde noviembre de 1999<sup>477</sup>, trae una serie de obligaciones positivas precisas que incluye tomar medidas para informar a la sociedad sobre salud y nutrición infantil y promover la difusión de información sobre los riesgos del trabajo infantil. Esa multiplicidad de obligaciones en la materia contrasta con la ausencia de cualquier referencia a nuestro derecho en el art. 7, que trata de la libertad de expresión<sup>478</sup>.

### Ámbitos internos

Al final del siglo pasado, hubo una ola de leyes de acceso a la información pública, corolario de la desintegración soviética y del fin de regímenes comunistas en el este y centro

---

<sup>472</sup> Canavaggio nota que “los adelantos tecnológicos y la expansión de Internet han incrementado la demanda de información por parte del público, generando transformaciones en los comportamientos. El funcionamiento tradicional de las administraciones, asentado en el monopolio de la información por los escalones jerárquicos más elevados, ha dejado de corresponder a las expectativas de unas generaciones que se comunican en redes abiertas de modo colaborativo. El fenómeno de Wikipedia es un ejemplo de estas nuevas modalidades de información compartida en beneficio del interés general”. Canavaggio, P., Op. cit., p. 6.

<sup>473</sup> Canavaggio observa que el derecho de acceso a la información, reconocido por tratados como importante en el combate a la corrupción, integra las recomendaciones de organizaciones como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial para promover el buen gobierno. Id.

<sup>474</sup> Para la autora, “[l]as inquietudes suscitadas por el deterioro del medio ambiente han provocado en los gobiernos una toma de conciencia de la necesidad de asociar las poblaciones a su preservación”. CANAVAGGIO, P., Op. cit. p. 9.

<sup>475</sup> La autora observa que “[l]a crisis económica y financiera de 2008 ha quebrantado la confianza de los ciudadanos en las instituciones y las empresas, acelerando la demanda de transparencia de la economía mundial y de la finanza internacional”. Canavaggio, P., Op. cit., p. 10.

<sup>476</sup> CREAMER, C., SIMMONS, B. A., “Transparency at Home: How Well Do Governments Share Human Rights Information with Citizens?”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 239-267. p. 239.

<sup>477</sup> *Carta Africana sobre los derechos y bienestar del niño*, Addis Abeba, 1º de julio de 1990, doc. CAB/LEG/153/Rev.2, disponible en <https://au.int/en/treaties/african-charter-rights-and-welfare-child>. Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>478</sup> Wanderley Lima, R., El derecho humano de acceso a la información pública en el sistema africano... Op. cit. pp. 234-235. Vd. arts. 14. 2. h; 15.2.d) y 17.2.c.ii de la Carta.



de Europa<sup>479</sup>. En ese contexto, fueron aprobadas leyes de acceso a la información pública en Hungría y Ucrania, p. ej., en 1992<sup>480</sup>. En esa línea, ola similar surgirá tras la desintegración de Yugoslavia, como se verá adelante.

En África del Sur, fue adoptada ley en el año 2000, “en el marco de la transición democrática, como reacción en contra del secreto que el régimen del *apartheid* había establecido como regla durante cuarenta años”<sup>481</sup>.

### Ámbito de las Naciones Unidas

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reunida en Viena en junio de 1993, momento en que los derechos humanos “[p]assaram (...) a ser vistos então, inclusive pelo público, como uma utopia realizável, num mundo sem rivalidades profundas ou ameaça de destruição pela corrida armamentista de superpotências”<sup>482</sup>, consiguió “um trunfo conceitual, com repercussões normativas, extraordinário (...): a reafirmação da universalidade dos direitos humanos acima de quaisquer particularismos”, en texto “consensual, envolvendo 171 Estados”<sup>483</sup>. En ese contexto, en la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, la

---

<sup>479</sup> Para Canavaggio, son “países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990-2000, con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas”. Hubo “[l]egislaciones sobre los archivos, en primer lugar, para hacer accesibles la masa enorme de archivos de los servicios de información que se descubrió después de la caída de estos regímenes represivos”. CANAVAGGIO, P., Op. cit. pp. 3-4.

<sup>480</sup> Open Society Justice Initiative, *Access to information laws: overview and statutory goals*, disponible en <http://right2info.org/access-to-information-laws>. Acceso el 16 de diciembre de 2019.

<sup>481</sup> Canavaggio, P., Op. cit. p. 4.

<sup>482</sup> LINDGREN ALVES, J. A., “Dificuldades atuais do sistema internacional de direitos humanos”, *Themis: Revista da ESMEC / Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, vol. 15, nº 1, 2017, pp. 89-124. Disponible en <http://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2017/09/themis-15.1.pdf>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. En la p. 100, se lee: “o final da confrontação bipolar dos grandes blocos ideológicos antagônicos propiciou uma fase de entusiasmo pela ideia dos direitos humanos”. Sigue: “Foi nesse clima de euforia dominante que emergiu a ideia de convocação de uma conferência mundial sobre os direitos humanos, considerado ‘novo tema’ que se afirmava solidamente na agenda internacional em paralelo ao do meio ambiente”. Y continúa: “[e]mbora entre a aprovação da proposta original, na Assembleia Geral, em fins de 1989, e a realização da Conferência, em Viena, em junho de 1993, já houvessem ocorrido mudanças no cenário mundial demonstrativas de que o otimismo era excessivo – guerras na ex-Iugoslávia, conflitos no Cáucaso, a continuação da guerra civil em Angola, tensões étnicas agravadas em Ruanda e no Burundi, ou o terrorismo dos fundamentalistas islâmicos da Argélia –, as ONGs e demais atores influentes consideravam os direitos humanos uma fonte abundante de esperanças. Encaravam-nos não somente como um objetivo universal alcançável, mas também como instrumento para orientar as sociedades no rumo do progresso social. Foi essa lógica que permeou todas as grandes conferências das Nações Unidas na década de 1990”.

<sup>483</sup> LINDGREN ALVES, J. A., “A ONU e a proteção dos direitos humanos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, nº 1, 1994, pp. 134-145. Disponible en <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22377-22379-1-PB.pdf>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. pp. 143-144. A propósito, en la ocasión, se consensuó que: “[l]a democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.” (pár. 8). Esa interdependencia “é o dado novo essencial que inspira e orienta todo o documento”. LINDGREN ALVES, J. A., “O significado político da Conferência de Viena”, *Lua nova*, núm. 32, 1994, pp. 169-180. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ln/n32/a09n32.pdf>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. p. 175. Por cierto, sobre el complejo proceso preparatorio de la Conferencia, vd. pp. 169-173. Martínez Quinteiro trae: “[l]a construcción histórica de los derechos humanos, inicialmente gestada en occidente, fue poco a poco ampliada y reajustada para su implementación en la sociedad globalizada a partir de una negociación intercultural e internacional, que mediante el consenso y el pacto convierten el producto final en multicultural”. Martínez Quinteiro, M. E., El discurso de los derechos humanos...Op. cit. p. 52.

“información pública en materia de derechos humanos” aparece en el apartado referente a “[e]ducación en materia de derechos humanos”. En efecto, la Conferencia estima que “la educación, la capacitación y la información pública en materia de derechos humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz” y recomienda ampliar la difusión de tal información “teniendo particularmente en cuenta los derechos de la mujer.” A continuación, la Conferencia es más asertiva: “[l]os gobiernos deben emprender y apoyar actividades de educación en materia de derechos humanos y *difundir efectivamente información pública* sobre esta cuestión”<sup>484</sup>. En Viena, información es formación.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en Copenhague entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, los Jefes de Estado y de Gobierno presentes en la reunión se mostraron, por medio de la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, “convencidos de que la democracia y un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible centrado en los aspectos sociales y en el ser humano”<sup>485</sup>.

En la *Declaración del Milenio*, los Jefes de Estados y Gobierno, reunidos en Nueva York entre 6 y 8 de septiembre de 2000, manifestaron considerar la libertad un valor fundamental para las relaciones internacionales en el presente siglo (el pár. 6 menciona “gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”), decidieron dar “mayor transparencia a las transferencias de armas” (pár. 9), mencionaron “la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales” (pár. 13), convinieron en “[g]arantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano” (pár. 23), prometieron esfuerzos “por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos” (pár. 24). En ese contexto, se decide “[g]arantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información” (tal y como redactado, ese pasaje del pár. 25 parece referirse a la información en general). También se decide promover esfuerzos para tornar las Naciones Unidas más eficaces, por ejemplo, en la lucha contra la ignorancia (pár. 29). Al final, en el pár. 31 se pide “a la Asamblea General que examine periódicamente los progresos alcanzados

---

<sup>484</sup> Citas extraídas de los párs. 78, 81 y 82. Doc. A/CONF.157/23, ya citado. Destaque del investigador.

<sup>485</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995)”, A/CONF.166/9 (19 de abril de 1995), disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.166/9>. Acceso el 20 de octubre de 2019. Pár. 4 de la Declaración. Vd., además, pár. 26 n), el primer compromiso a) y el noveno compromiso f).

en la aplicación de lo dispuesto en la presente Declaración, y al Secretario General que publique informes periódicos para que sean examinados por la Asamblea y sirvan de base para la adopción de medidas ulteriores”<sup>486</sup>. Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo. En ese contexto, importa destacar la Meta 8.D “[e]n cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones”<sup>487</sup>.

### *Relatoría y Comité de Derechos Humanos*

El 5 de marzo de 1993, por medio de la *Resolución 1993/45*, la Comisión de Derechos Humanos decidió, por unanimidad, designar a un relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión<sup>488</sup>. Como se verá, los informes de ese período insisten en la autonomía del derecho de acceso a la información pública.

Así, en el *Informe Anual de 1995*, el relator especial Abid Hussain, de India, manifiesta que el art. 19.2 del Pacto Internacional “entraña el derecho a buscar información en la medida en que ella sea de acceso general”. Y ya en su segundo informe anual dedica atención al tema<sup>489</sup>:

“35. En razón del papel social y político que desempeña la información en la sociedad contemporánea, el *derecho de toda persona a recibir informaciones e ideas debe gozar de especial protección. Este derecho no es simplemente la otra cara del derecho a difundir información sino que es, por derecho propio, una libertad*. El derecho a buscar o a tener acceso a la información es uno de los elementos fundamentales de la libertad de palabra y de expresión. *La libertad no producirá ningún efecto si el pueblo no tiene acceso a la*

---

<sup>486</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General, “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2 (13 de septiembre de 2000), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/55/2>. Acceso el 20 de octubre de 2019.

<sup>487</sup> Información disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>. Acceso el 4 de febrero de 2017.

<sup>488</sup> Resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos, “Right to freedom of opinion and expression”, E/CN.4/RES/1993/45 (5 de marzo de 1993), disponible en <https://spinternet.ohchr.org/Layouts/15/SpecialProceduresInternet/Download.aspx?SymbolNo=E%2fCN.4%2fRES%2f1993%2f45&Lang=en>. Acceso el 26 de octubre de 2019. Vd., esp., párs. 11-18. Se observa que, en 2006, el Consejo de Derechos Humanos sustituyó la Comisión.

Fueron relatores:

Sr. David Kaye (Estados Unidos), desde agosto de 2014;

Sr. Frank William La Rue (Guatemala), desde agosto de 2008 a julio de 2014;

Sr. Ambeyi Ligabo (Kenia), desde agosto de 2002 a julio de 2008;

Sr. Abid Hussain (India), desde el 1993 a julio de 2002.

Información disponible en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>. Acceso el 17 de febrero de 2019.

<sup>489</sup> En el Informe inaugural, “se presentan tan sólo consideraciones preliminares” (par. 6). Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial Sr. Abid Hussain, en cumplimiento de la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1994/33 (26 de enero de 1994), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/1994/33>. Acceso el 26 de octubre de 2019.

*información*. Este acceso es fundamental para una vida democrática. En consecuencia, se debe luchar decididamente contra la tendencia a ocultar la información del público en general.”<sup>490</sup>

En el *Informe Anual de 1997*, el relator defiende una vez más la autonomía del “derecho de toda persona a recibir informaciones e ideas” y reitera la “necesidad de luchar decididamente contra la tendencia de muchos gobiernos a ocultar información al público en general por medio de medidas como la censura” (pár. 5)<sup>491</sup>.

En el *Informe Anual de 1998*, el relator hace hincapié en la autonomía del *derecho a buscar y recibir información*, tema que llamó la atención de la Comisión, tanto que “en las resoluciones sobre la libertad de opinión y expresión aprobadas en sus períodos de sesiones 51° (1995/40), 52° (1996/53) y 53° (1997/27), la Comisión pidió al relator especial que ampliara sus observaciones y recomendaciones en relación con el derecho a buscar y recibir información”. El relator defiende, en ese informe, el derecho a acceder a información sobre la *actividad estatal* y que “el derecho a buscar, recibir y difundir información impone una obligación positiva a los Estados de garantizar el acceso a la información, en particular la información que el gobierno conserva en todo tipo de sistemas de almacenamiento o de recuperación”<sup>492</sup>.

Al año siguiente, en el *Informe Anual de 1999*, el relator “insiste (...) que todo el mundo tiene derecho a buscar, recibir y difundir información, lo cual impone a los Estados la obligación positiva de asegurar el acceso a la información, en particular respecto de la

---

<sup>490</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1995/32 (19 de diciembre de 1994), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/1995/32>. Acceso el 26 de octubre de 2019. Destaque del investigador. Vd., asimismo, pár. 135.

<sup>491</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1996/53 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1997/31 (4 de febrero de 1997), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/1997/31>. Acceso el 26 de octubre de 2019. Destacues del investigador.

<sup>492</sup> Cita en los párs. 11 y 14. En el pár. 12, se lee: “el derecho de acceder a la *información que obra en poder del gobierno* debe ser la norma y no la excepción. Además, *debe existir un derecho general a acceder a cierto tipo de información relacionada con lo que podría denominarse la ‘actividad del Estado’*; por ejemplo, en la medida de lo posible, las reuniones y los foros donde se adoptan decisiones deberían estar abiertos al público. En algunas democracias se ha observado una tendencia cada vez más acentuada a transmitir por radio o televisión, o ambos, los debates y las sesiones de las asambleas nacionales, regionales, estatales y locales, así como las audiencias judiciales. El Relator Especial recomienda que se promueva decididamente esta actitud y espera que más Estados y gobiernos locales adopten esta práctica”. En el pár. 16, aboga que los gobiernos pueden facilitar el acceso a la información de dominio público “incorporando sistemáticamente en el sistema educativo información sobre cuestiones cívicas fundamentales, como, por ejemplo, los derechos humanos, los tratados internacionales que obligan al Estado, las elecciones y demás procesos políticos, así como divulgando la información por los medios de comunicación”. Destacues del investigador. Vd., asimismo, párs. 46-48.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1998/40 (28 de enero de 1998), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/1998/40>. Acceso el 26 de octubre de 2019.

información mantenida por el Gobierno en todo tipo de sistemas de almacenamiento y recuperación” con las excepciones del art. 19.3 del Pacto<sup>493</sup>.

El Comité de Derechos Humanos, en el caso *Gauthier v. Canadá* (doc. CCPR/C/65/D/633/1995, de 5 de mayo de 1999), con abrigo en lectura conjunta de los art. 19 y 25 del PIDCP y de la OG nº 25 del propio Comité (doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, de 27 de agosto de 1996), entiende que “se desprende que los ciudadanos, en particular por conducto de los medios de información, deberían tener amplio acceso a la información y la oportunidad de difundir información y opiniones acerca de las actividades de los órganos constituidos por elección y de sus miembros” (pár. 13.4)<sup>494</sup>.

En el *Informe Anual de 2000*, el relator reafirma su posición sobre la autonomía del “derecho a buscar, recibir y distribuir información” y le califica como “uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas”. Se destaca que el relator, tras demostrar preocupación con la “tendencia de los gobiernos (...) a mantener a las personas ajenas a la información a la que tienen derecho”, observa que “las decisiones del gobierno y la ejecución de políticas por las instituciones públicas afectan directamente y a veces de manera inmediata a su propia vida y deben contar con su consentimiento informado”<sup>495</sup>. Con eso, parece fundamentar nuestro derecho en la idea de *consentimiento informado* de las Personas por afectadas por decisiones y políticas públicas. La cuestión del consentimiento, como se ha visto, era objeto de atención ya en el siglo XVIII. Se trata de un punto relevante, que sirve de fundamento también del MSCDH, que se presentará en el capítulo final.

---

<sup>493</sup> Pár. 12. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la de la protección y la promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión Sr. Abid Hussain”, E/CN.4/1999/64 (29 de enero de 1999), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/1999/64>. Acceso el 26 de octubre de 2019.

<sup>494</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen Comunicación Nº 633/1995”, CCPR/C/65/D/633/1995 (5 de mayo de 1999), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/65/D/633/1995>. Acceso el 26 de octubre de 2019. El autor, editor del periódico *National Capital News*, tuvo su solicitud de “afiliación a la Galería de la Prensa Parlamentaria, asociación privada que se ocupa de la acreditación de los periodistas que tienen acceso al recinto del Parlamento” (pár. 2.1). El Comité decidió que “el impedir el acceso del autor a las instalaciones de la prensa del Parlamento por no ser miembro de la Asociación de la Galería de la Prensa del Canadá constituye una violación del párrafo 2 del artículo 19 del Pacto” (pár. 13.6).

<sup>495</sup> Párrs. 42 y 43. Asimismo, vd. pár. 44. Tras respaldar el documento “El derecho del público a saber – Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”, adelante examinado, observa, con base en dicho documento, que “la libertad de información entraña que los órganos públicos indiquen y difundan en general los documentos de suficiente interés público, por ejemplo, la información básica sobre su propio funcionamiento y el contenido de cualquier decisión o política que afecte a la población” (pár. 44).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1999/36 de la Comisión”, E/CN.4/2000/63 (18 de enero de 2000), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/2000/63>. Acceso el 26 de octubre de 2019.

## Ámbito social

La *Declaración de Chapultepec*, de 1994, “fue adoptada por un centenar de profesionales, en una conferencia organizada por la Sociedad Interamericana de Prensa” y “fue firmada por el presidente de Estados Unidos y una docena de jefes de Estado de América Latina, así como por el secretario general de la ONU y el director general de la UNESCO”<sup>496</sup>. Según el texto, “[s]ólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos”. Así, en su principio 1, proclama que “[n]o hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo”. Asimismo, en su principio 2, manifiesta que el acceso a la información es un derecho de “[t]oda persona” que “[n]adie puede restringir o negar”:

“Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.”<sup>497</sup>

*Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, de noviembre de 1996, fueron “aprobados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos convocado por Artículo 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo” y han sido objeto de atención por parte de las Naciones Unidas<sup>498</sup>.

Uno de sus principios trae lo siguiente:

### Principio 11: Regla general sobre el acceso a la información

---

<sup>496</sup> Maherzi, L., Op. cit. p. 217.

<sup>497</sup> Vd. pár. preambular 8. La Declaración concluye con el siguiente pár.: “La lucha por la libertad de expresión y de prensa, por cualquier medio, no es tarea de un día; es afán permanente. Se trata de una causa esencial para la democracia y la civilización en nuestro hemisferio. No sólo es baluarte y antídoto contra todo abuso de autoridad: es el aliento cívico de una sociedad. Defenderla día a día es honrar a nuestra historia y dominar nuestro destino. Nos comprometemos con estos principios”. *Declaración de Chapultepec*, México, D.F., 11 de marzo de 1994, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>. Acceso el 26 de octubre de 2019.

<sup>498</sup> Todavía según el propio documento, “han sido aprobados por el señor Abid Hussain, Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes a las sesiones de 1996, 1998, 1999 y 2001 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha hecho referencia a ellos en sus resoluciones anuales sobre la libertad de expresión todos los años desde 1996”. Ambas citas en la p. V.

Article 19, *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información* (Londres, 1996, ed. español 2005), disponible en <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/Johannesburg-Principles.Spa.pdf>. Acceso el 26 de octubre de 2019. En efecto, en 1996, el relator de las Naciones Unidas trae los Principios de Johannesburgo en adjunto a su informe. Doc. E/CN.4/1996/39, ya citado.



Todo individuo tiene el derecho de obtener información de las autoridades públicas, incluso información relativa a la seguridad nacional. No se podrá imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional a menos que el gobierno pueda demostrar que tal restricción sea prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.<sup>499</sup>

El documento *“El derecho del público a saber: Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”*, de junio de 1999, es fruto del esfuerzo de colaboradores de la ONG Artículo 19. Los Principios fueron redactados por Toby Mendel, entonces director del Programa Legal de esa ONG, tras proceso de estudio y consultas y valiéndose del trabajo de organizaciones asociadas en varios países. Los Principios se basan en el derecho y en los estándares internacionales y regionales, en la práctica estatal (p. ej., leyes y jurisprudencia) y en principios generales del derecho reconocidos por la comunidad de naciones<sup>500</sup>. Los principios fueron objeto de atención de la ONU y de la OEA<sup>501</sup>, en nueva muestra del dialogo multidireccional y con variedad de actores que caracteriza el movimiento transnacional examinado.

Los Principios son:

- i) “Máxima divulgación” (“se presume que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias”; “encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información”)<sup>502</sup>;
- ii) “Obligación de publicar” (publicar y difundir información de interés público; la ley debe establecer tal obligación y las categorías de información de publicación obligatoria, como información práctica sobre el funcionamiento del órgano, incluso objetivos y logros y las decisiones o políticas que afecten al público, con sus razones y antecedentes);

---

<sup>499</sup> Vd., además el “Principio 13: Interés público en la divulgación

En todas las leyes y decisiones con relación al derecho de obtener información, el interés público en saber la información será una consideración principal.”

<sup>500</sup> Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Londres, 1999), disponible en <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Acceso el 26 de octubre de 2019. Disponible en español en <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>. Acceso en la misma fecha.

Vd. p. sin número anterior al índice y p. 2 del documento en inglés. En la actualidad, Mendel es el director ejecutivo de la ONG *Centre for Law and Democracy*.

<sup>501</sup> Según el documento en inglés, los Principios fueron respaldados por Abid Hussain en el Informe Anual de 2000 de la Relatoría onusiana, citados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en resolución del año 2000 sobre libertad de expresión y respaldados por Santiago Cantón en el Informe de 1999 de la Relatoría de la OEA (p. sin número anterior al índice). A propósito, vd. párs. 74 y ss. del Informe A/68/362, de 4 de septiembre de 2013. El relator los considera “un instrumento fundamental para hacer realidad las diversas obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el derecho a la información” (pár.75).

<sup>502</sup> En ese escenario, la ley “debe establecer normas mínimas de mantenimiento y conservación de los documentos en los órganos públicos”. p. 2.

- iii) “Promoción de la transparencia en la administración pública” (la ley debe establecer formas de educación pública e información sobre el tema y mecanismos para combatir la cultura del secretismo en la Administración);
- iv) “Régimen restringido de excepciones” (claras y precisas y sujetas a criterios estrictos de “daños” e “interés público”<sup>503</sup>; “[n]ingún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley, aun cuando la mayoría de sus funciones estén amparadas por las excepciones”; además, “las excepciones estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo”<sup>504</sup>);
- v) “Procedimiento para facilitar el acceso” (solicitudes deben ser tramitadas de forma rápida e imparcial y las denegaciones podrán ser revisadas por mecanismo independiente);
- vi) “Coste” (el coste no podrá funcionar como factor disuasorio);
- vii) “Reuniones abiertas” (la ley debe determinar que, en principio, las reuniones de órganos públicos deben estar abiertas al público);
- viii) “Precedencia de la divulgación” (normas incompatibles con el principio de máxima divulgación deben ser modificadas o derogadas)<sup>505</sup>;
- ix) “Protección de quienes revelan actuaciones indebidas” (protección “de toda sanción jurídica, administrativa o laboral” a Personas que, de buena fe, revelaron actuaciones indebidas).

Una sugerencia con el propósito de “proteger la integridad y disponibilidad de los documentos” que podría, bajo ciertas condiciones, ser interesante, es “tipificar como delito la obstrucción del acceso a un documento o su destrucción deliberada”<sup>506</sup>.

El párrafo preambular 6 de los *Principios de Lima*, de noviembre de 2000, afirma el acceso a la información en poder del Estado como instrumento de participación democrática y de garantía del disfrute de otros derechos humanos:

---

<sup>503</sup> “Una negativa a divulgar información no estará justificada a menos que la autoridad pública demuestre que la información reúne tres condiciones estrictas.

Las tres condiciones:

- La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley.
- La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin; y
- El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación.” p. 4.

<sup>504</sup> “Por ejemplo, la justificación para que la información tenga carácter confidencial por motivos de seguridad nacional puede desaparecer una vez haya remitido una determinada amenaza a la seguridad nacional.” Id.

<sup>505</sup> Además, “[l]a Ley sobre libertad de información estipulará que el resto de la legislación deberá interpretarse, en la medida de lo posible, en forma compatible con sus disposiciones” y “[a] largo plazo habría que asumir el compromiso de armonizar todas las leyes relativas a la información con los principios fundamentales de la libertad de información”. p. 8.

<sup>506</sup> p. 2. Para que no quede duda que el documento se refiere al derecho penal, véase que la versión en inglés utiliza la expresión “*criminal offence*”. Desde la perspectiva de este investigador, se entiende que la vía penal podría ser complementaria a varias otras medidas. Especialmente en contextos de suprepoblación carceraria, como en Brasil, este posible tipo penal podría conducir a penas alternativas a la de prisión.



“*AFIRMANDO* que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitirle a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos.”<sup>507</sup>

El Principio 1 del mismo instrumento reafirma el acceso a la información como un derecho humano y una exigencia de la democracia:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/ó de fuentes oficiales.”<sup>508</sup>

### Ámbito europeo

El 26 de abril de 1996, la *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa* aprobó la *Resolución 1087*, sobre las consecuencias del accidente de Chernóbil. En el párrafo 4 de la Resolución, la Asamblea manifiesta su creencia de que el acceso público a la información en ese y en otros temas debe ser visto como un derecho humano<sup>509</sup>. Esa Resolución será utilizada por la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso *Guerra vs Italia*, como se verá adelante.

En noviembre de 1997, fue establecido, en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), fue establecido “un cargo de representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación” con el objetivo de “fomentar la aplicación de los principios y compromisos pertinentes de la OSCE, así como mejorar la

---

<sup>507</sup> *Principios de Lima*, Lima, 2000, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>. Acceso el 17 de diciembre de 2019. Documento firmado por los Relatores Especiales de la ONU, de la OEA y por representantes de varias otras instituciones, de distintos ámbitos.

<sup>508</sup> Id.

<sup>509</sup> Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1087, “Consequences of the Chernobyl disaster” (adoptada el 26 de abril de 1996), disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16498&lang=en>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. “Similarly, the Assembly believes that public access to clear and full information on this subject - and many others for that matter - must be viewed as a basic human right.”

eficacia de la acción concertada de los Estados participantes, basada en sus valores comunes”<sup>510</sup>.

El 13 de julio de 2000, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la *Recomendación R (2000) 13*, sobre política europea de acceso a archivos, que explicita, en el artículo 5, que el acceso a los archivos públicos es un derecho<sup>511</sup>. Fue “motivada por la convicción ética según la cual el conocimiento del pasado constituye un derecho humano, en tanto que, en una democracia, los ciudadanos tienen derecho a una preservación no sesgada de su historia, basada en las fuentes auténticas preservadas en los archivos”<sup>512</sup>.

La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (proclamada en diciembre de 2000 y vinculante desde 2009) trae:

#### Artículo 11

##### Libertad de expresión y de información

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas *sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas* y sin consideración de fronteras.
2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

#### Artículo 42

##### Derecho de acceso a los documentos

---

<sup>510</sup> OSCE, Consejo Permanente, “Decisión nº 193: Mandato del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación”, PC.DEC/193 (5 de noviembre de 1997), disponible en <https://www.osce.org/es/node/292601?download=true>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Pár. 1. Fueron representantes:

Sr. Harlem Désir (Francia), desde julio de 2017;

Sra. Dunja Mijatović (Bosnia y Herzegovina), desde marzo de 2010 a 2017;

Sr. Miklós Haraszti (Hungría): desde marzo de 2004 a marzo de 2010;

Sr. Freimut Duve (Alemania): desde 1998 a 2003 (¿2004?).

Información disponible en: <https://www.osce.org/node/306336>; <https://www.osce.org/node/106281>; <https://www.osce.org/node/306341>; <https://www.osce.org/node/306346>. Todas con acceso el 17 de febrero de 2019. Se registra, siempre con carácter constructivo, dificultad para encontrar la información precisa, en especial la fecha exacta del fin del mandato del primer relator.

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives” (adoptada el 13 de julio de 2000), disponible en [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804cea4f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804cea4f). Acceso el 6 de noviembre de 2019.

5. *Access to public archives is a right. In a political system which respects democratic values, this right should apply to all users regardless of their nationality, status or function.*

<sup>512</sup> Canavaggio, P., Op. cit., p. 4. Vd., a propósito, la siguiente parte del preámbulo:

“Considering that archives constitute an essential and irreplaceable element of culture;

Considering that they ensure the survival of human memory;

Taking account of the increasing interest of the public for history, the institutional reforms currently under way in the new democracies and the exceptional scale of changes which are taking place in the creation of documents;

Considering that a country does not become fully democratic until each one of its inhabitants has the possibility of knowing in an objective manner the elements of their history;

(...)

Conscious that a better understanding of recent European history could contribute to the prevention of conflicts;”

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.<sup>513</sup>

Según Rams Ramos, el art. 42, “a pesar de tener una aplicabilidad limitada, pues el acceso regulado se limita al ámbito de la documentación comunitaria, supone el reconocimiento de este derecho como derecho fundamental de los residentes de la Unión Europea”<sup>514</sup>.

### Ámbito americano

La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará), adoptada en junio de 1994 y en vigor desde marzo de 1995, establece la obligación de los Estados de “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer”<sup>515</sup>. El primer tratado con el propósito específico de combatir la violencia contra las mujeres “ha dado las pautas a los Estados para la adopción de leyes y marcos políticos y estratégicos”. Con ese texto, “se rompe el blindaje de lo privado”. Ha sido considerado “histórico”<sup>516</sup>.

---

<sup>513</sup> *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre de 2000, Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 7/6/2016, p. 389, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Destaque del investigador. Información disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133501> (acceso en la misma fecha), en que se lee: “[l]a Carta se convirtió en jurídica vinculante en la UE con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, y ahora tiene la misma validez jurídica que los tratados de la UE”. Asimismo, vd. arts. 3 y 27.

<sup>514</sup> RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental”, en J. E. SORIANO GARCÍA (Dir.); M. ESTEPA MONTERO (Coord.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor. Volumen II (Garantías del ciudadano en el régimen administrativo)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 1217-1246. p. 1244. A propósito, vd. art. 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

<sup>515</sup> Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:  
h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y

*Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d, disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>. Acceso el 6 de noviembre de 2019.

<sup>516</sup> MERCADO CARMONA, C., “Tratados internacionales específicos para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer: la Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 1217-1232. p. 1218. Vd., igualmente, pp. 1222-1223. A propósito, al registrar que dos de los actores mencionados en esta investigación fueron acusados, en 2017 y 2018, de acoso sexual, este investigador defiende, en todos los casos, la toma de las medidas adecuadas, en la forma adecuada, y repudia vehementemente toda y cualquier violencia contra la mujer.

La *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, en vigor desde marzo de 1996, prevé, en el art. XI, el establecimiento y manutención de registros acerca de los detenidos, que estarán “a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades”. En efecto, la información juega papel clave en el tema – forma parte de la definición misma de “desaparición forzada” (art. 2)<sup>517</sup>.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA fue creada en octubre de 1997 por decisión unánime de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “con carácter permanente, independencia funcional, y estructura operativa propia”. El abogado argentino Santiago Cantón fue el primer relator, a partir del 2 de noviembre de 1998<sup>518</sup>.

La *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, adoptada en la ciudad de Guatemala en junio de 1999, prevé, en su artículo V, una medida previa a la difusión de información pública:

2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y

---

<sup>517</sup> *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html>. Acceso el 17 de diciembre de 2019.

<sup>518</sup> CIDH. *Informe Anual 1998. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 6 rev. 16 de abril de 1999. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%201998.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. pp. 7-8. Fueron relatores:

Sr. Edison Lanza (Uruguay), desde octubre de 2014;

Sra. Catalina Botero Marino (Colombia), desde octubre de 2008 a octubre de 2014;

Sr. Ignacio Álvarez (Venezuela y Estados Unidos), desde marzo de 2006 a marzo 2008 ;

Sr. Eduardo Bertoni (Argentina), desde mayo de 2002 a diciembre de 2005;

Sr. Santiago Cantón (Argentina), desde noviembre de 1998 a abril de 2002.

Información disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/mandato/relator.asp>.

CIDH. *Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/AnexoRELE.pdf>.

CIDH. *Informe Anual 2001. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202001.pdf>.

Todos con acceso el 17 de febrero de 2019. Se registra, siempre con carácter constructivo, dificultad para encontrar la fecha exacta del fin del mandato del primer relator (abril de 2002 es la fecha del informe anual de 2001, que se le atribuye).

jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.<sup>519</sup>

En el *Informe Anual de 1999*, el relator busca fundamentar el derecho objeto de investigación:

“El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema representativo los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, *la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos*”.<sup>520</sup>

En el *Informe Anual de 2000*, el relator publica la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* y reitera que “el acceso a la información es uno de los derechos fundacionales en el fortalecimiento de los sistemas democráticos”<sup>521</sup>.

La *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, preparada por la Relatoría y aprobada por la Comisión Interamericana en octubre de 2000, declara el acceso a la información en poder del Estado como un derecho fundamental y esclarece las limitaciones admitidas:

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.<sup>522</sup>

---

<sup>519</sup> *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, Ciudad de Guatemala, 7 de junio de 1999, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>. Acceso el 17 de diciembre de 2019. Asimismo, vd. art. V.1.

<sup>520</sup> CIDH. *Informe Anual 1999. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 de abril de 2000. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%201999.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. p. 28. Destaque del investigador. El relator también trata del *habeas data*. Vd. pp. 27 y ss. Nota que “[t]anto el derecho a la información en poder del Estado (información pública) como el *habeas data* son derechos que surgen del derecho a la libertad de información. (...) El primero tiene un carácter netamente público y se funda en la necesidad de lograr un mejor funcionamiento del sistema democrático y controlar la gestión de gobierno” (p. 27). Destaque en el original.

<sup>521</sup> CIDH. *Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 20 rev. 16 de abril de 2001. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202000.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Sigue: “[c]ontar con procedimientos que garanticen a la ciudadanía este derecho contribuye a la fiscalización de la gestión administrativa fomentando mayor participación de los individuos en asuntos de interés público”. p. 53.

<sup>522</sup> CIDH, *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Washington, 2000, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>. Acceso el 6 de noviembre de 2019.

En los *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios*, la propia Comisión Interamericana aclara que:

“Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.”<sup>523</sup>

### Ámbito conjunto

La historia de las *Declaraciones Conjuntas* empieza con la reunión de los tres relatores de entonces en Londres, en noviembre de 1999, bajo los auspicios de la ONG Artículo 19. La idea original de la reunión era proporcionar el intercambio de opiniones e ideas y planear actividades futuras. Pero rápidamente se percibió que se trataba de una oportunidad única, en especial, para la preparación de una declaración normativa sobre estándares internacionales, con lo que, hablando al unísono, sus voces serían amplificadas. Así, las Declaraciones Conjuntas constituyen, sin duda, el trabajo de establecimiento de estándares más importante y visible de los Relatores<sup>524</sup>. De este modo, las Declaraciones Conjuntas son fruto del diálogo entre Relatores – quienes, en conjunto, contribuyen a seguir *tecendo a manhã*.

Es significativo que los Relatores se hayan reunido por primera vez “bajo los auspicios de la organización no gubernamental Artículo 19”<sup>525</sup>, en importante muestra de sinergia entre la sociedad civil y organizaciones internacionales.

En su *primera Declaración Conjunta*, fruto de aquella reunión inaugural de noviembre de 1999, los Relatores se ocuparon de la relación entre el acceso a la información y la participación:

“Implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los

---

<sup>523</sup> CIDH, *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios*, Washington, octubre de 2000. Doc. ya citado.

<sup>524</sup> Mendel, T., “The UN Special Rapporteur... Op. cit. p. 251.

<sup>525</sup> ONU/OSCE/OEA, “Primera Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión”, 26 de noviembre de 1999, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Pár. introductorio.



gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”.<sup>526</sup>

#### 2.3.5.4. Inicio del siglo XXI. Una aurora en expansión

Desde el inicio del presente siglo, la aurora del derecho-luz se expande – a ritmo acelerado<sup>527</sup>.

##### Ámbitos internos

En América Latina, México y Perú están entre los primeros países en adoptar, en 2002, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la *Ley de Transparencia*, respectivamente<sup>528</sup>. La constante evolución del tema a nivel constitucional en México es digna de registro<sup>529</sup>.

En Estados Unidos, una ley de 2006 trató de la publicidad activa de información sobre los gastos gubernamentales<sup>530</sup>. En 2009, el presidente Barack Obama publicó un

---

<sup>526</sup> Importa registrar que el texto de ese párrafo tiene redacción distinta en documento de las Naciones Unidas: “[l]a libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno” (E/CN.4/2000/63, p. 55). Cabe notar que esa divergencia en la elección de palabras es inadecuada y no contribuye a los propósitos que motivaron la redacción del documento.

<sup>527</sup> En palabras de Fernández Ramos y Pérez Monguió, “la verdadera eclosión del derecho de acceso a la información pública tuvo lugar en la primera década de este siglo”. Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J., *Transparencia...* Op. cit., p. 21. Para ellos, “el fenómeno más destacable de esta década es la extensión del derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica, a partir de la influyente Ley Federal de México” y de la sentencia de la Corte de San José en el caso Claude Reyes. pp. 21-22. Cita en la p. 21. Por cierto, Cotino Hueso también se refiere a la ley mexicana y a la sentencia del caso Claude Reyes. Cotino Hueso, L., Op. cit. p. 48.

<sup>528</sup> Canavaggio, P., Op. cit. p. 4.

<sup>529</sup> Piotrowski se refiere a la Ley mexicana y al artículo 6 de la Constitución. PIOTROWSKI, S. J., “3. Freedom of Information: Introduction”, en S. J. PIOTROWSKI (Ed.), *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, Lexington Books, Lanham (Maryland, EEUU), 2010, pp. 35-37. Una rápida lectura del citado artículo, que ha sido objeto de reformas recientes, sugiere que el tema se encuentra en firme evolución en México y que hay amplias posibilidades de perfeccionamiento del DAIP en nivel constitucional tanto en Brasil cuanto en España. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. El citado artículo prevé, p. ej., que:

“En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.” (art. 6º, A, I)

“Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.” (art. 6º, A, V)

<sup>530</sup> PIOTROWSKI, S. J., “4. Proactively Released Information: Introduction”, en S. J. PIOTROWSKI (Ed.), *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, Lexington Books, Lanham (Maryland, EEUU), 2010, pp. 69-71. p. 69. Según la autora, “[t]he Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006 (Transparency Act) required the development of a free and searchable website that made available U.S. federal government spending data”. Así, “USASpending.gov is a classical example of the proactive dissemination of government information”. Id.



Memorándum por el que trata de la publicidad activa y la participación<sup>531</sup>. Brasil y España adoptaron sus leyes de acceso a la información pública en 2011 y 2013, respectivamente.

Guardadas las debidas proporciones, la desintegración de Yugoslavia ha tenido consecuencia similar a la desintegración de la Unión Soviética. Todas las ex Repúblicas yugoslavas cuentan con leyes de acceso a la información pública: Bosnia y Herzegovina (2000), Croacia (2003), Eslovenia (2003), Macedonia del Norte (2006), Montenegro (2005), Serbia (2003). Por cierto, en el ranking organizado por las ONG *Access Info* y *Centre for Law and Democracy*, aparecen bien posicionadas – Serbia aparece en 3º lugar, Eslovenia en 5º, Croacia en 8º<sup>532</sup>.

### Ámbito americano

Al menos sobre el papel, el siglo XXI empieza muy bien para nuestra materia en el entorno americano. Ya en el 2001, importantes documentos ven la luz. Los Jefes de Estado y Gobierno del continente, en la *Tercera Cumbre de las Américas* (Quebec, abril de 2001), “declararon sus compromisos de apoyar la labor del sistema interamericano de derechos humanos en el área de la libertad de expresión a través del Relator Especial para la Libertad de Expresión”, que “ha iniciado un ejercicio anual para monitorear la adopción de nuevas leyes y sistemas reglamentarios vinculados a la garantía del derecho a la libertad de información en los Estados miembros de la OEA”<sup>533</sup>.

Apenas meses después, en septiembre de 2001, la *Carta Democrática Interamericana* fue aprobada por la AGOEA, que trae expresamente la libertad de expresión como componente fundamental de la democracia (art. 4):

---

<sup>531</sup> OBAMA, B., “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government”, en S. J. PIOTROWSKI (Ed.), *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, Lexington Books, Lanham (Maryland, EEUU), 2010, pp. 15-16. Trae: “Executive departments and agencies should harness new technologies to put information about their operations and decisions online and readily available to the public”. Asimismo, trae: “Executive departments and agencies should offer Americans increased opportunities to participate in policymaking and to provide their Government with the benefits of their collective expertise and information”. p. 16. También disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>. Acceso el 17 de febrero de 2018.

<sup>532</sup> Macedonia del Norte aparece en 22º, Bosnia y Herzegovina en 36º y Montenegro en 60º, entre 128 países listados. Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, *Global Right to Information Rating*, disponible en <http://www.rti-rating.org/country-data/>. Acceso el 16 de diciembre de 2019. Parece ser fenómeno merecedor de estudio específico.

<sup>533</sup> CIDH. Informe Anual 2003. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202003.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. p.141.

“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.”<sup>534</sup>

Es interesante que los redactores de la Carta Democrática hayan decidido relacionar en el mismo artículo, como “fundamentales” para el ejercicio de la democracia, la transparencia gubernamental y “[l]a subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil”. Los redactores también han relacionado el medio ambiente y la democracia – temas íntimamente relacionados con nuestro derecho – como condición y consecuencia uno del otro, en distintos momentos<sup>535</sup>.

En el *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, de 22 de octubre de 2002, la Comisión Interamericana manifiesta que “[e]l derecho a la libertad de información está estrechamente relacionado con el principio de transparencia en la administración y el carácter público de las actividades del Estado. En una democracia el Estado es un vehículo para garantizar el bien común, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados. En este contexto, el propietario de la información es el individuo que ha delegado la gestión de la cosa pública a sus representantes” (pár. 282)<sup>536</sup>.

Una *serie de resoluciones de la Asamblea General de la OEA* fue emitida sobre nuestro tema, como la *Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03)*, de 10 de junio de 2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. En la ocasión, “la Asamblea General reiteró que los Estados están obligados a respetar y fomentar el acceso de

---

<sup>534</sup> La Carta relaciona la democracia con los derechos humanos (pár. preambular 9, arts. 3, 7-10), con la participación (pár. preambular 10, arts. 2, 6, 9, 28). *Carta Democrática Interamericana*, Lima, 11 de septiembre de 2001, disponible en [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm). Acceso el 6 de noviembre de 2019.

<sup>535</sup> En su pár. preambular 11, reconoce “que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política”. Y en su art. 15 prevé que “[e]l ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.”

<sup>536</sup> CIDH. Informe sobre terrorismo y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002. Disponible en <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Cita disponible en <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/k.htm>. Acceso en la misma fecha. Vd. párs. 281-288, esp. pár. 281.

todos a la información pública y de promover la adopción de toda medida legislativa y de otro tipo necesaria para garantizar su reconocimiento y aplicación efectiva”<sup>537</sup>.

En el *Informe anual de 2003*, la Relatoría no solo provee argumentos instrumentales en pro del derecho de acceso a la información pública (“herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica”; “puede constituir una fuerza estabilizadora de los mercados financieros”), sino que también presenta argumentos jurídicos para probar que se trata de “un derecho humano protegido por el derecho internacional”, en el marco regional, por el art. 13.1 del Pacto de San José, entre los cuales<sup>538</sup>:

- i) la obligación estatal de garantizar acceso a la información en su poder encuentra fundamento en la interpretación de la Corte Interamericana del art. 1.1 del mismo texto (pár. 24);
- ii) la interpretación de la Corte del art. 13 en la OC-5 (dimensiones individual y colectiva) (pár. 25)<sup>539</sup>;
- iii) la existencia de “un consenso creciente en el sentido de que los gobiernos tienen obligaciones positivas de otorgar a sus ciudadanos la información en su poder, dado que este derecho es interdependiente con otros derechos fundamentales” (pár. 26);
- iv) el relator entiende que “el derecho de acceso a información en poder del Estado está reconocido más explícitamente en el sistema interamericano que en el sistema europeo” pues el término “*buscar*” está ausente en el art. 10 de la Convención Europea. En ese escenario “[d]ado que la libertad de *recibir* información debe impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra *buscar*, lógicamente, implicaría un derecho adicional” según las normas de interpretación establecidas por la Convención de

---

<sup>537</sup> [Informe Anual 2003 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#) de la CIDH. Ya citado. p. 143. Vd. además, p. ej., “resoluciones de la Asamblea General de la OEA tituladas “Acceso a la Información pública: fortalecimiento de la democracia”, AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), y AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08)”, según el Comité Jurídico Interamericano, en el preámbulo de la Resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), tratada a continuación.

<sup>538</sup> Ib. Párs. 8, 12 y 15 (del capítulo IV).

<sup>539</sup> Sobre las dimensiones individual y colectiva de la libertad de expresión, veamos lo que dicen García Ramírez y Gonza: “[e]n los términos del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretado por la Corte Interamericana, la libertad de expresión se analiza en dos dimensiones, que se reclaman y sustentan mutuamente. Por una parte, existe la llamada dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás. Los receptores potenciales o actuales del mensaje tienen, a su vez, el derecho de recibirlo: derecho que concreta la dimensión social de la libertad de expresión. Ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente. Cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra”. GARCÍA RAMÍREZ, S., GONZA, A., *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion.pdf>. Acceso el 28 de septiembre de 2015. p. 18.

Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Convención Americana, de que ya se trató en el capítulo 1 de esta tesis. (pár. 28).

Por fin, contiene características legislativas y procesales que deben formar parte de un régimen de acceso a la información compatible con el Pacto de San José, como “el principio de la máxima divulgación, la presunción del carácter público con respecto a las reuniones y los documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento. Inclusive cuando están presentes todas estas características, la ley de acceso a la información podría no estar totalmente lograda sin la presencia de una firme voluntad política de implementarla y sin la presencia de una sociedad civil activa” (pár. 32).

En 2004, una vez más en México, los Jefes de Estado y Gobierno del continente, en el marco de Cumbre Extraordinaria de las Américas, se comprometieron, en la *Declaración de Nuevo León*, “a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”<sup>540</sup>.

En el “*Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*”, la Relatoría Especial manifiesta que “los Estados tienen el deber de suprimir o enmendar aquellas normas que no se adecuen al sistema de acceso a la información que surge de la Convención”, así como de “erradicar las prácticas que no garanticen su efectividad y generar las conducentes para fortalecer su garantía” (pár. 131). También se refiere en específico a los grupos marginados (pár. 136)<sup>541</sup>.

La *Resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano*, de agosto de 2008, adoptó principio sobre el derecho de acceso a la información. Entre ellos, que “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho

---

<sup>540</sup> Inmediatamente antes, trae: “[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos.”

*Declaración de Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León, México, 2004, disponible en <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-final-span.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019, p. 11.

<sup>541</sup> “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información” de la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH, ya citado. Como fundamento de la primera cita, la Comisión hace referencia a “Principios de Lima, Principio 4 ‘Obligaciones de las autoridades’; Article XIX. Principles on Freedom of Information Legislation. Principio 8; y Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, punto 2 del capítulo titulado Libertad de Información”. p. 43.

humano fundamental” (principio 1); “[l]os órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades (...) de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible” (principio 4). Además, que “[d]eben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información” (principio 10)<sup>542</sup>.

En junio de 2009, la Asamblea General de la OEA solicitó la elaboración de una *Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y un Guía para su implementación*, en conformidad con los estándares internacionales<sup>543</sup>. El Departamento de Derecho Internacional de la OEA capitaneó “un proceso participativo dirigido a cumplir con esta tarea, conformando un Grupo de Trabajo integrado por expertos de los Estados Miembros de la Organización y la sociedad civil que, con el apoyo del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la OEA elaboraron la Ley Modelo y su Guía de Implementación”<sup>544</sup>.

Un año después, la Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), sobre la Ley Modelo<sup>545</sup>, que, entre otras cosas, sugiere:

i) permitir solicitar información anónimamente (art. 5.d);

---

<sup>542</sup> OEA, Comité Jurídico Interamericano, “Principios sobre el derecho de acceso a la información”, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto de 2008, disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf). Acceso el 6 de noviembre de 2019.

<sup>543</sup> Resolución 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA, “Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) (4 de junio de 2009), disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2514\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2514_XXXIX-O-09.pdf). Acceso el 6 de noviembre de 2019. Párr. 9. La solicitud fue dirigida al Departamento de Derecho Internacional, con la colaboración del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad y la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil.

<sup>544</sup> Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación* (Washington, D.C.: OEA, 2012), disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_ley\\_modelo\\_libro\\_espanol.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_ley_modelo_libro_espanol.pdf). Acceso el 6 de noviembre de 2019. p. 5.

<sup>545</sup> Resolución 2607 (XL-O/10) de la Asamblea General de la OEA, “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública”, AG/RES. 2607 (XL-O/10) (8 de junio de 2010), disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf). Acceso el 6 de noviembre de 2019. La ley Modelo se encuentra en adjunto a la resolución. No trae el guía de implementación.

- ii) determinar la adopción de “interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información” (art. 7);
- iii) que toda autoridad pública deberá diseminar un “esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información” para la divulgación de información de manera proactiva, como descripción del funcionamiento del órgano y los servicios ofrecidos, sueldos de los funcionarios, información solicitada frecuentemente etc (arts. 8 y 11);
- iv) que “[l]os documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público” (art. 12);
- v) que las excepciones al acceso sean permitidas “únicamente” bajo ciertas circunstancias, “cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano” (art. 40)<sup>546</sup>;
- vi) que una “Comisión de Información” sea responsable de la promoción de la implementación de la ley, incluso decidir apelaciones (arts. 46-49 y 53).

El *Guía para su implementación* sugiere, p. ej., la adopción de un cronograma de implementación mediante el desarrollo de un “plan de acción que debe enumerar las actividades clave, indicar las partes responsables de cada actividad, y establecer plazos para la implementación de la ley”<sup>547</sup>. La ley modelo, por fuerza de la resolución AG/RES. 2905 (XLVII-O/17), de junio de 2017, se encuentra en proceso de revisión<sup>548</sup>.

---

<sup>546</sup> En líneas generales, las circunstancias son:

“a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;
2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

(...)

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:

1. seguridad pública;
2. defensa nacional;
3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;
4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;
5. relaciones internacionales e intergubernamentales;
6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;
7. habilidad del Estado para manejar la economía;
8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y
9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.” Ib.

<sup>547</sup> Vd. la ya citada publicación “*Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*”, preparada por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, pp. 45-46. También sugiere, por ejemplo, la adopción de un presupuesto realista. Vd. cap. 4.

<sup>548</sup> Resolución 2905 (XLVII-O/17) de la Asamblea General de la OEA, “Fortalecimiento de la democracia”, AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) (20 de junio de 2017), disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2905\\_XLVII-O-17.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2905_XLVII-O-17.pdf). Acceso el 6 de noviembre de 2019. Punto ix. Vd. [http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp). Acceso en la misma fecha. Importa registrar que hubo consulta pública con la sociedad civil sobre el tema.

En el informe *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, de 30 de diciembre de 2009, la Relatoría Especial manifiesta que “[e]l derecho de acceso a la información, particularmente a la información que está en poder del Estado, es una manifestación específica y crucial” de la libertad de expresión<sup>549</sup>.

El *Informe anual de 2010*, de 7 de marzo de 2011, trae un capítulo especialmente dedicado al “acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos”. La Relatoría defiende que “en cualquier circunstancia, pero especialmente en procesos de transición a la democracia, las víctimas y sus familiares tienen derecho a conocer la información sobre graves violaciones de derechos humanos que repose en los archivos del Estado, incluso, si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad o en dependencias militares o de policía” (pár. 1 del cap. 3). Argumenta, por ejemplo, que “el mantenimiento de los familiares de las víctimas en la ignorancia, privándolas del acceso a una información valiosa sobre la suerte de sus seres queridos, equivale a mantenerlos en una situación que ha sido equiparada a la tortura” (pár. 11 del cap. 3) o que “desde una perspectiva democrática, el concepto de ‘seguridad nacional’ nunca puede abarcar el secreto sobre actividades estatales criminales como la tortura o la desaparición forzada de persona” (pár. 13 del cap. 3) y cita, en ese sentido, jurisprudencia de tribunal brasileño (pár. 15 del cap. 3). Entre las obligaciones positivas del Estado, la Relatoría incluye: “los Estados deben permitir la visita *in loco* a los archivos militares y de inteligencia a jueces, fiscales y otras autoridades independientes de investigación” (pár. 18); “el Estado no puede liberarse de sus obligaciones alegando simplemente que la información requerida sobre violaciones masivas de derechos humanos cometidas en el pasado fue destruida. Por el contrario, el Estado tiene la obligación de buscar esa información por todos los medios posibles” (pár. 19); “si los esfuerzos anteriores fueran infructuosos, el Estado tiene de todas formas la obligación de reconstruir la información perdida para lo cual debe realizar, de buena fe, investigaciones que permitan esclarecer los hechos objeto de investigación” (pár. 20). Menciona, asimismo, la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico de los Estados a los

---

<sup>549</sup> CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Pár. 27.



estándares interamericanos (pár. 22). Esos argumentos fueron defendidos por la Comisión Interamericana en el caso Gomes Lund (pár. 34)<sup>550</sup>.

En la segunda edición del informe *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, de 7 de marzo de 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana expone que la “obligación de transparencia activa” impone al Estado “encontrar formas eficaces” de alcanzar las Personas sin acceso “a las nuevas tecnologías” (pár. 32). La Relatoría expresa, además, que “[e]l Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales” (pár. 35), como la producción de estadística desagregada por colectivos vulnerables (pár. 36)<sup>551</sup>.

La Ley 12.527 fue publicada el 18 de noviembre de 2011. Ese es, pues, el contexto, en el ámbito americano, en que la LAIP brasileña fue elaborada<sup>552</sup>.

En el *Informe Anual de 2011*, también de 30 de diciembre de 2011, la Relatoría “manifiesta su complacencia con la aprobación en el Senado de la Ley General de Acceso a la Información Pública, el 25 de octubre, y su sanción, el 18 de noviembre, por parte de la presidenta Dilma Rousseff” (pár. 50). Asimismo, trae que el Estado tiene “el deber de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso a la información”, lo que implica, por lo menos: i) “diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo”, con presupuesto adecuado; ii) “adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información”; iii) “adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos” (párrs. 313-315)<sup>553</sup>.

---

<sup>550</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPL.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Destaque en el original. Vd. capítulo 3 en la íntegra.

<sup>551</sup> CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: segunda edición. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.9/12. 7 marzo 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20Edicion.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019.

<sup>552</sup> Se registra

<sup>553</sup> CIDH. *Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>. Acceso el 7 de noviembre de 2019.

Como se ve, objeto de especial atención de la Relatoría en ese período ya no es la autonomía del DAIP, como en sus primeros informes, sino su realización. Ese desarrollo – perceptible gracias a una visión panorámica y estratégica, como la que se busca en el presente estudio – sugiere la posibilidad del gradual inicio de una nueva etapa en el proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública, al menos en el marco regional.

### Ámbito europeo

La *Recomendación Rec (2002) 2 sobre acceso a documentos oficiales*, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de febrero de 2002, considera que el acceso a la información proporciona al público una visión adecuada y la formación de una opinión crítica y, además, contribuye a la afirmación de la legitimidad de la Administración y al fortalecimiento de la confianza del público en las autoridades públicas. La Recomendación concierne apenas documentos oficiales mantenidos por autoridades públicas, pero el Comité invita los Estados Miembros a considerar la aplicación de los principios, en algún grado, a la información mantenida por órganos legislativos y autoridades judiciales (ítem II). Así, el Comité recomienda la adopción de principios como: i) los Estados Miembros deberían asegurar el derecho de todos a tener acceso, a pedido, a documentos oficiales mantenidos por autoridades públicas, sin discriminación de ningún tipo, incluso por nacionalidad<sup>554</sup>; ii) las restricciones al acceso a documentos oficiales deberían ser definidas de forma precisa, por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y proporcional a los fines protegidos (ítem IV); iii) la autoridad pública debería ayudar al solicitante, en la medida de lo posible, a identificar el documento oficial solicitado pero no está obligada a atender una solicitud referente a un documento que no puede ser identificado<sup>555</sup>; iv) una solicitud puede ser rechazada si “*manifestly unreasonable*” (ítem VI.6); v) como medidas complementarias, los Estados Miembros deberían informar al público sobre sus derechos de acceso a documentos oficiales y asegurar que los solicitantes pueden ejercerlo (ítem X); vi) difusión de información por iniciativa de las autoridades<sup>556</sup>.

---

<sup>554</sup> Access to official documents: Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum, Estrasburgo: Consejo de Europa, 2003. Disponible en <https://rm.coe.int/access-to-official-documents-recommendation-rec-2002-2-of-the-committe/1680483b2b>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Ítem III. En el pár. 15 del memorándum explicativo se afirma, sobre ese ítem, que el derecho previsto por la recomendación se limita a documentos existentes y que las autoridades públicas no tienen la obligación de producir documentos para contestar a solicitudes.

<sup>555</sup> Ib. Ítem VI.5. Recomendación especialmente importante si se trata de una Persona vulnerable, como Personas con discapacidad, analfabetos, sin techo etc. Vd. memorándum explicativo, pár. 42. Vd, además, ítem VI.4.

<sup>556</sup> Ib. Ítem XI. “*A public authority should, at its own initiative and where appropriate, take the necessary measures to make public information which it holds when the provision of such information is in the interest of promoting the transparency of*

En cuanto a las restricciones, la Recomendación enuncia fines legítimos, entre los cuales se encuentran: relaciones internacionales; medio ambiente (“*nature*”); intereses comerciales públicos o privados; política económica; la confidencialidad de deliberaciones de o entre autoridades públicas durante la preparación de un tema. Al ser tan amplio y ambiguo, esa última restricción parece no cumplir el requisito de precisión impuesto por la propia Recomendación (no especifica a qué clase de deliberaciones se refiere o si se refiere a todas las deliberaciones) y ser de difícil compatibilización con la presunción de carácter público de las reuniones, como defienden, por ejemplo, los Principios expuestos en 1999 por Artículo 19 (principio 7 – “reuniones abiertas”), el Informe anual de 2003 de la Relatoría de la OEA (pár. 32) y el Informe Anual de 2010 de la Relatoría onusiana (párrs. 32-33), todos ya analizados. Eso muestra como la definición de los estándares del derecho de acceso a la información pública todavía se encuentra en construcción, como reconocen los redactores de la Declaración de Budapest, oportunamente examinada.

Los redactores del *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos* (Tromso, Noruega, 18 de junio de 2009; todavía no vigente), consideran que “el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos: i) proporciona una fuente de información para el público; ii) ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad” (pár. preambular 6) y que “todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos” (pár. preambular 7)<sup>557</sup>.

El Convenio estipula que cada Estado debe asegurar el derecho de todos<sup>558</sup>, sin discriminación, “a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las

---

*public administration and efficiency within administrations or will encourage informed participation by the public in matters of public interest.*” Según el memorándum explicativo, esa iniciativa puede promover la participación informada (“*enlightened citizen participation*”), además de ser ventajoso para las autoridades, que no tendrían que contestar a solicitudes sobre información ya difundida. (pár. 58)

<sup>557</sup> *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, Tromso, 18 de junio de 2009, CETS No. 205, disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Traducción al español de Manuel Sánchez de Diego, Helen Darbishire y Victoria Anderica. Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf). Acceso en la misma fecha. Vd. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>. Acceso en la misma fecha. Se cita la traducción, tanto en este párrafo cuanto en el siguiente.

<sup>558</sup> Según el Informe Explicativo, el derecho de acceso se aplica tanto a personas naturales cuanto jurídicas e incluso a extranjeros que viven fuera del territorio de un Estado Parte (par. 18).

Consejo de Europa, “Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents” (Tromso, 18 de junio de 2009), disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3836>. Acceso el 7 de noviembre de 2019.

autoridades públicas” (art. 2.1) y tomar las medidas necesarias en su derecho interno para darle efecto (art. 2.2). El texto trae una lista de límites y la posibilidad de incluir entre ellos “las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado” (art. 3.1). También se prevé que los Estados considerarán establecer plazos “más allá de los cuales los límites mencionados en el párrafo 1 dejen de ser aplicables” (art. 3.3). El documento prevé medidas complementarias para informar al público sobre ese derecho y su modo de ejercicio (art. 9) y una obligación, “cuando sea conveniente”, de publicidad activa (art. 10). El Convenio ha sido recibido entre satisfacción y resignación<sup>559</sup>.

Su art. 16.3 estipula que el Convenio entrará en vigor tras diez ratificaciones. Hasta el 16 de diciembre de 2019, nueve Estados lo han ratificado y otros ocho lo han firmado<sup>560</sup>.

El *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (“Convenio de Estambul”), adoptado en mayo de 2011, trae una serie de artículos relacionados a la obligación estatal de difundir información sobre la materia<sup>561</sup>. En vigor desde agosto de 2014, es considerado un “instrumento de vanguardia”<sup>562</sup>.

### Ámbito africano

La *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África* fue aprobada por la Comisión Africana<sup>563</sup> en octubre de 2002. El documento declara la libertad de expresión e

---

<sup>559</sup> Canavaggio observa que se trata del “primer instrumento jurídico internacional con carácter imperativo en este particular. La Convención proporciona una base de normas mínimas y anima a los Estados miembros que todavía no lo han hecho a poner su legislación en conformidad con estas normas. No incluye todos los adelantos de los últimos años, en tanto que algunas normas y prácticas nacionales son más innovadoras que las de la Convención”. Canavaggio, P., Op. cit. p. 8.

<sup>560</sup> España ni siquiera lo ha firmado. Información disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures>. Acceso el 17 de diciembre de 2019. El Convenio ha sido ratificado por Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Montenegro, Noruega, Moldavia, Suecia y firmado por Bélgica, Eslovenia, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, San Marino, Serbia, Ucrania. Como se ve, mayoritariamente países del Este y del Norte de Europa.

<sup>561</sup> Están previstas medidas como la recogida de datos estadísticos pertinentes, el apoyo a la investigación sobre temas relacionados al Convenio, la realización de encuestas (arts. 11.1 y 11.2). Asimismo, “[l]as Partes velarán por que las informaciones recogidas con arreglo al presente artículo se pongan a disposición del público” (art. 11.4). También se prevé la promoción de campaña de sensibilización (art. 13.1). Además, “[l]as Partes garantizarán la amplia difusión entre el público en general de información sobre las medidas disponibles para prevenir los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio” (art. 13.2). Se nota la preocupación en informar a las víctimas (arts. 19 y 21). Vd, asimismo, arts. 17, 56, 63, 64 y 68.

*Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Estambul, 11 de mayo de 2011, CETS N° 210, disponible en <https://rm.coe.int/1680462543>. Acceso el 7 de noviembre de 2019.

<sup>562</sup> Mercado Carmona, C., Op. cit. p. 1218. Vd., igualmente, pp. 1223-1224. La autora destaca la transparencia del mecanismo de control del tratado, que no busca sancionar los Estados, sino cooperar con ellos. p. 1226. Por fin, vd. pp. 1230-1231.

<sup>563</sup> Bermejo García observa que “[s]i, originariamente en la Carta Africana, la Comisión fue concebida como un órgano débil, (...) conviene hacer notar que poco a poco la Comisión ha ido cogiendo el timón de la promoción y protección de los

información – que incluye el derecho de buscar, recibir y transmitir informaciones e ideas, ya sea en forma oral, escrita, en forma de arte o cualquier otra forma de comunicación, incluso allá de las fronteras –, como un derecho humano y un componente indispensable de la democracia. La Declaración manifiesta, además, que los órganos públicos mantienen la información no para ellos, sino como guardián del bien público, y que todos tienen derecho de acceso a la información, sujeto apenas a las reglas definidas por ley. La Declaración establece, asimismo, que tal derecho debe ser asegurado por ley, según principios como: i) todos tienen derecho a acceder a información mantenida por órganos públicos; ii) todos tienen derecho a acceder a información mantenida por órganos privados que sea necesaria para el ejercicio o protección del algún derecho; iii) órganos públicos deben publicar activamente información de significativo interés público<sup>564</sup>.

El cargo de relator especial sobre libertad de expresión fue instituido por la Comisión Africana por medio de la Resolución 71 de la 36ª sesión ordinaria, ocurrida en Dakar, Senegal, entre el 23 de noviembre y el 7 de diciembre de 2004. En noviembre de 2007, en la 42ª sesión (Brazzaville, República del Congo), la Comisión decidió modificar el título para *relator especial sobre libertad de expresión y acceso a la información en África* y ampliar su mandato<sup>565</sup>.

La *Carta Africana de la Juventud*, adoptada en julio de 2006 y en vigor desde agosto de 2009, prevé que todo joven debe tener la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, por cualquier medio de su elección, sujeto a las restricciones legales (art. 4). La Carta prevé medidas concretas, orientadas a la formación y desarrollo de los jóvenes (art. 10) y a la participación (art. 11). En ese contexto, el pragmatismo del texto es evidente – en el art. 16.2.e se ve la información como un

---

derechos humanos. En el ámbito de la promoción su papel ha sido importante en la formulación de algunos textos africanos”, a ejemplo de la Declaración bajo examen. BERMEJO GARCÍA, R., Op. cit. p. 42.

<sup>564</sup> Proclama, además, el ejercicio sin discriminación. Vd. arts. I y IV del documento, ya citado, que, por cierto, se encuentra en proceso de actualización.

<sup>565</sup> Información disponible en <http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/>. Acceso el 5 de agosto de 2015.

Fueron relatores:

Sr. Lawrence Murugu Mute (Kenia), desde noviembre de 2017;

Sra. Faith Pansy Tlakula (Suráfrica), desde diciembre de 2005 a noviembre de 2017;

Sr. Andrew Ranganayi Chigovera (Zimbábue), desde diciembre de 2004 a 2005.

Información disponible en: <http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/>; <http://www.achpr.org/about/former-commissioners/>;

<http://www.achpr.org/sessions/41st/inter-session-activity-reports/freedom-of-expression/>;

<http://www.achpr.org/sessions/36th/resolutions/71/>;

<http://www.achpr.org/sessions/38th/resolutions/84/>;

<http://www.achpr.org/sessions/61st/resolutions/377/>. Todos con acceso el 17 de febrero de 2019. Se registra, siempre con carácter constructivo, cierta dificultad para consolidar la información, en especial la fecha exacta del fin del mandato del primer relator.

instrumento para la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles, como el SIDA. El art. 10.3.c prevé expresamente la obligación de fomentar la cooperación internacional en la producción, intercambio y difusión de información económica, social y culturalmente importante para los jóvenes<sup>566</sup>. Por cierto, la obligación de producir determinada información pública es clave para el mecanismo presentado en el capítulo final.

Uno de los objetivos de la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza* (adoptada en enero de 2007 y en vigor desde febrero de 2012) es promover la participación ciudadana, transparencia, acceso a la información, libertad de prensa y *accountability* en la gestión de los asuntos públicos. Para ello, los Estados deben, por ejemplo, informar a la Unión Africana sobre las elecciones previstas e invitarla a enviar una misión de observación electoral, a la que debe garantizar libre acceso a la información<sup>567</sup>.

La *Ley Modelo sobre acceso a la información para África*, adoptada en la 13ª sesión extraordinaria de la Comisión Africana (Banjul, Gambia, 19-25 de febrero de 2013), es digna de atención. Preparado por la Comisión Africana, es resultado de dos años y medio de trabajo (periodo en que fueron realizadas cuatro consultas sub-regionales y una llamada pública para comentarios) coordinado por el Centro de Derechos Humano de la Universidad de Pretoria y auspiciado por la relatora Pansy Tlakula. Proporciona contenido detallado y práctico a las obligaciones legislativas constantes en la Carta Africana en un escenario desafiante, que incluye factores como la cultura de secreto en la Administración, altos niveles de analfabetismo y pobreza, limitaciones de acceso a la justicia. Así, entre otros objetivos, la Ley Modelo busca, al servir de guía al desarrollo o revisión de legislación, asegurar que las cuestiones relevantes a la realidad africana sean abordadas<sup>568</sup>. El proceso contó con apoyo

---

<sup>566</sup> Entre las medidas concretas previstas por los arts. 10 y 11, están: estimular la prensa a diseminar información benéfica para la juventud (art. 10.3.a) y proveer acceso a la información, educación y formación sobre democracia y ciudadanía (art. 10.3.d) y a informar a los jóvenes de sus derechos y responsabilidades (vd. art. 11.2.i).

*African Youth Charter*, Banjul, 2 de julio de 2006, disponible en [https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033\\_-\\_african\\_youth\\_charter\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033_-_african_youth_charter_e.pdf). Acceso el 7 de noviembre de 2019.

<sup>567</sup> *Charte Africaine de la Democratie, des Elections et de la Gouvernance*, Addis Abeba, 30 de enero de 2007, disponible en [https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034\\_-\\_african\\_charter\\_on\\_democracy\\_elections\\_and\\_governance\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_f.pdf). Acceso el 7 de noviembre de 2019. Vd. arts. 2.10, 19 y 20. Vd. <https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>. Acceso en la misma fecha.

<sup>568</sup> La relatora menciona algunos tratados regionales que también tratan ese derecho, como: Convención de la Unión Africana sobre prevención y combate a la corrupción, Carta Africana sobre los valores y principios del servicio y administración públicas, Carta Africana de la Juventud, Carta Africana sobre Estadísticas y protocolo y Protocolo a la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de las mujeres en África (traducción del investigador). TLAKULA, P., "Preface", en *Model Law on Access to Information for Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights, disponible en [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model\\_law.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model_law.pdf). Acceso el 7 de noviembre de 2019.

Vd. *Model Law on Access to Information for Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights, disponible en [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model\\_law.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model_law.pdf). Acceso en la misma fecha. Información sobre fecha de adopción disponible en <http://www.achpr.org/sessions/13th-ao/info/communiquero13/>. Importa apuntar, siempre con espíritu



financiero e institucional de varias organizaciones (ONG, universidades, ONU, Unesco) y de algunas Personas, en la condición de miembros del grupo de trabajo<sup>569</sup>.

Es evidente la preocupación de sus redactores con la efectividad y la promoción de la diligencia estatal a través de aspectos prácticos<sup>570</sup>. Algunas de las disposiciones más interesantes en ese sentido incluyen:

- i) el principio general de publicación proactiva de información (art. 2, f) concretado por una disposición que establece plazo de 30 días, desde la producción o recepción de la información, para publicación y una lista que incluye desde contratos y evaluaciones de impacto ambiental hasta resultados de reuniones o la publicación anual de la remuneración de los funcionarios (art. 7);
- ii) una guía de interpretación favorable al acceso a la información (art. 5)<sup>571</sup>;
- iii) posibilidad de solicitud oral de acceso a la información (art. 13.1);
- iv) obligación de asistir las Personas a hacer sus solicitudes según la ley, en especial Personas con discapacidad (art. 14);
- v) en caso de información no encontrada o inexistente, el Estado debe detallar los pasos dados en búsqueda de la información, como los sitios donde se buscó y las Personas contactadas, etc. (art. 20);
- vi) el establecimiento de un mecanismo de supervisión independiente e imparcial, con mandato incluso de promover la concienciación, educación y popularización del derecho de acceso a la información (arts. 45 y ss. y 62);
- vi) obligación de enviar al mecanismo de supervisión un plan de publicación proactiva e informes anuales de implementación (art. 8).

Se destaca la sugerencia traída por el art. 6, según el cual *todos* los órganos públicos y *los órganos privados pertinentes* tienen la obligación de producir información sobre *todas* sus actividades. La lista traída por el art. 7 incluye, además de lo ya traído, la difusión de

---

constructivo, que el sitio web <http://www.achpr.org/instruments/> trae fecha de adopción distinta. Ambos con acceso el 14 de agosto de 2015.

<sup>569</sup> Para constatar la diversidad de instituciones participantes en el proyecto, vid. p. 65 (“Acknowledgments”). *Model Law on Access to Information for Africa*, African Commission on Human and Peoples’ Rights, disponible en [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model\\_law.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/model_law.pdf). Acceso el 7 de noviembre de 2019.

<sup>570</sup> Tanto es así que, para Darbshire, las Leyes Modelo Americana y Africana “*go further than the Council of Europe Convention on Access to Official Documents*”. DARBISHIRE, H., “Ten challenges for the right to information in the age of mega leaks”, en T. McGONAGLE, Y. DONDEERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 271-303. Vd. pp. 279-280.

<sup>571</sup> *5 Interpretation*

*When interpreting this Act, due consideration must be given to the principles and objectives of this Act, the Constitution and any international, regional or sub-regional instruments. In so doing, any reasonable interpretation that favours the presumption of a right to access information must be preferred to any adverse or restrictive interpretation.*



información sobre formas de participación, así como sobre el diseño y ejecución de determinados programas (“*subsidy programmes*”)<sup>572</sup>.

En su informe de actividades presentado durante la 56ª sesión ordinaria de la Comisión Africana (21/04-07/05/15, en Banjul, Gambia), la relatora nota que la adopción de la ley modelo por la Comisión Africana fue y sigue siendo un paso histórico para la promoción del derecho de acceso a la información en África, que ha visto el número de países con leyes de acceso a la información pasar, desde 2004, de cuatro a quince<sup>573</sup>. A finales de 2019, ese número llegó a 23<sup>574</sup>.

### Ámbito de las Naciones Unidas

En el *informe del Relator Especial de 30 de diciembre de 2002*, se sugiere la realización de campañas de información y educación como medidas para prevenir el VIH/SIDA, y, en ese contexto, se “insta a los gobiernos a crear un marco para mejorar la protección de la libertad de opinión y de expresión y para la libre circulación de la información y las comunicaciones tanto entre el público general, como entre grupos y comunidades específicos” (pár. 80). Por otro lado, denuncia “casos en los que los Estados han aprovechado la sensación de inseguridad provocada por recientes atentados terroristas para adoptar medidas que tenían planeadas desde hacía mucho tiempo, casos en los que se usa el

---

<sup>572</sup> 6 *Duty to create, keep, organise and maintain information*

(1) *Each information holder must create, keep, organise and maintain its information in a manner which facilitates the right of access to information, as provided in this Act.*

(2) *In furtherance of the obligation contemplated in subsection (1), every public body and relevant private body must:*

(a) *produce information in respect of all its activities, including but not limited to those expressly provided for under section 7 of this Act;*

7 *Proactive disclosure*

(1) *Each public body and relevant private body must publish the following information produced by or in relation to that body within 30 days of the information being generated or received by that body:*

(c) *any prescribed forms, procedures, processes and rules for engagement by members of the public with the public body or relevant private body;*

(d) *the particulars of any arrangement, statutory or otherwise, that exists for consultation with, or representation by, members of the public in relation to the formulation or implementation of its policies or similar documents;*

(f) *detailed information on the design and execution of any subsidy programmes implemented with public funds, including the amounts allocated and expended, the criteria for accessing the subsidy, and the beneficiaries;*

<sup>573</sup> Al final, insta “*State Parties, as well as key stakeholders and actors*” a tomar medidas para la implementación de la Ley Modelo, dada su importancia para la realización de derechos humanos, “*but also the eradication of corruption and promotion of good governance, accountability and democracy in Africa.*” (pár. 75).

*Activity report of Advocate. Pansy Tlakula Special Rapporteur on freedom of expression and access to information in Africa. Presented during the 56<sup>th</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights. Banjul, The Gambia 21 April – 07 May 2015*, disponible en <https://www.achpr.org/sessions/intersession?id=175>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Para conocer los países africanos con leyes de acceso a la información en aquel momento, vd. pár. 63.

<sup>574</sup> *Inter-session activity report (May to October 2019)*. Presented to the 65<sup>th</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights. Banjul, The Gambia 21 October to 10 November 2019. Commissioner Lawrence M. Mute Vice-Chairperson of the African Commission on Human and Peoples’ Rights And Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa, disponible en <https://www.achpr.org/sessions/intersession?id=323>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Pár. 48.

argumento de la seguridad nacional para encubrir atentados directos contra la libertad de los medios de comunicación, el periodismo de investigación, la oposición política, el seguimiento del respecto de los derechos humanos y la difusión de información sobre éstos” (pár. 65). Tras referirse al párrafo 1 del artículo 4 del PIDCP y a los Principios de Johannesburgo, menciona resolución aprobada por la “Conferencia sobre el Terrorismo y los Medios de Comunicación”, organizada por la Unesco en Manila, en mayo de 2002<sup>575</sup>.

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, adoptada el 31 de octubre de 2003 y vigente desde el 14 de diciembre de 2005, no tiene exactamente un enfoque de derechos humanos, pero importa para nuestra investigación en la medida en que demanda de los Estados, en los arts. 10 (“Información pública”) y 13 (“Participación de la sociedad”), una *actitud proactiva*. A grandes rasgos, determinan la adopción de medidas como la publicación de información (por ejemplo, informes regulares acerca de los riesgos de corrupción), el “acceso eficaz del público a la información” y “actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública”<sup>576</sup>.

En el *Informe Anual de 2004*, el relator trató de “la existencia y el alcance del derecho de acceso a la información” por invitación de la Comisión. Subrayó la “tendencia mundial” de “aprobación de un número cada vez mayor de leyes sobre el derecho a la información”, que,

---

<sup>575</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la resolución 2002/48 de la Comisión”, E/CN.4/2003/67 (30 de diciembre de 2002), disponible en <https://undocs.org/sp/E/CN.4/2003/67>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Trae: “[e]l Relator Especial desea llamar la atención de la Comisión de Derechos Humanos sobre la resolución aprobada en la Conferencia sobre el Terrorismo y los Medios de Comunicación, organizada por la UNESCO en Manila, del 1º al 2 de mayo de 2002. En la resolución se señala en particular que ‘la amenaza del terrorismo no debería utilizarse como una excusa para imponer restricciones sobre el derecho a la libertad de expresión, a la libertad de prensa o a la libertad de información, y en particular sobre el derecho a la independencia editorial, a la protección de fuentes confidenciales de información, al acceso a informaciones que estén en manos de organismos públicos, a la libertad de movimiento y a la privacidad de las comunicaciones’” (pár. 83). Se registra que, en esa época, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos era el brasileño Sergio Vieira de Mello. Designado para el cargo en septiembre de 2002, murió junto a 22 compañeros en un atentado contra la sede de las Naciones Unidas en Bagdad, el 19 de agosto de 2003. A Sergio Vieira de Mello y cada uno de sus compañeros muertos, el reconocimiento y agradecimiento de este investigador. Vd. <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/Vieira.aspx>. Acceso el 19 de abril de 2019.

<sup>576</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 31 de octubre de 2003, vol. 2349, núm. 42146, p. 41, disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18). Acceso el 7 de noviembre de 2019.

La AGNU, por medio de la Resolución 58/4, “[i]nsta a todos los Estados y a las organizaciones regionales de integración económica competentes a que firmen y ratifiquen lo antes posible la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a fin de lograr su rápida entrada en vigor”.

Resolución 58/4 de la Asamblea General, “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, A/RES/58/4 (21 de noviembre de 2003), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/58/4>. Acceso el 7 de noviembre de 2019.

La actitud proactiva es, a la vez, principio y propósito de las sugerencias presentadas al final del trabajo.

en aquel momento, eran más de 50. Y destacó los “esfuerzos oficiales y oficiosos” en pro de ese derecho<sup>577</sup>.

Al año siguiente, en el *Informe Anual de 2005*, el relator destacó algunos obstáculos comunes a la aplicación de las leyes de acceso a la información: “falta de voluntad política en los niveles superiores, gestión inadecuada de la información, capacitación insuficiente de los funcionarios públicos y excesivos obstáculos burocráticos para hacer pública la información en el momento oportuno.” Observó, además, que “[d]iversos factores, que van de las campañas de la sociedad civil a las presiones ejercidas por organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, llevan a los gobiernos y las legislaturas a adoptar leyes sobre la libertad de información”. Apuntó, por fin, que “[t]oda persona debería poder solicitar información sin aducir motivos o razones para hacerlo: el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental que puede ser ejercido por todos<sup>578</sup>.”

En su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, en un momento en que las imágenes del atentado de 11 de septiembre de 2001 eran todavía recientes, el secretario general de las Naciones Unidas sostiene que “[l]a interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano” (pár. 14) y que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos” (pár. 17). En ese contexto, defiende una institución más transparente (pár. 21), recomienda mayor transparencia para el Consejo de Seguridad (párrs. 126 y 168) y la Secretaría (pár. 192 y pár. 8, f, iv del anexo). Asimismo, defiende mayor transparencia de la asistencia oficial para el desarrollo (pár. 53) e incluso de los programas de defensa biológica (pár. 103). Además, el secretario general reconoce que “[p]or muy bien que parezcan en teoría, las estrategias de inversión para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio no resultarán en la práctica a menos que los Estados las apoyen con sistemas de gobernanza transparentes y sujetos a la rendición de cuentas, basados en el imperio de la ley, que abarquen no sólo los derechos civiles y políticos sino también los económicos y sociales y tengan por cimiento una administración pública

---

<sup>577</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la resolución 2003/42”, E/CN.4/2004/62 (12 de diciembre de 2003), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/2004/62>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Vd. párrs. 34-35, 48 y ss.

<sup>578</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo”, E/CN.4/2005/64 (17 de diciembre de 2004), disponible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/2005/64>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Párrs. 37, 38 y 41.

eficiente y responsable de sus actos.” (pár. 36). Por fin, sugiere a los Jefes de Estado y Gobierno que “[d]ecidan que, a partir de 2005, los países en desarrollo que formulen estrategias nacionales racionales, transparentes y responsables y que necesiten mayor asistencia para el desarrollo reciban ayuda en la cantidad, la calidad y con la rapidez suficientes para que puedan lograr los objetivos de desarrollo del Milenio” (anexo, pár. 5, n)<sup>579</sup>.

La *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (adoptada en diciembre de 2006 y en vigencia desde mayo de 2008)<sup>580</sup>, es el primer tratado universal de derechos humanos del presente siglo. Para González Iglesias, esa Convención “ha supuesto un cambio de paradigma”, entre otras razones, por superar “de manera definitiva, la perspectiva asistencial de la discapacidad para abordar una basada en los derechos humanos”<sup>581</sup>. El autor manifiesta que el art. 9 de la Convención “reconoce la necesidad de que los Estados Parte garanticen un entorno accesible, dado que la accesibilidad es una herramienta imprescindible para lograr la igualdad real de las personas con discapacidad”. En ese contexto, expresa que “la accesibilidad podría ser vista como las condiciones generales que permiten a las personas con discapacidad igualarse en oportunidades respecto del resto de personas”<sup>582</sup>. Por cierto, dicho artículo prevé una serie de obligaciones positivas, varias de ellas relacionadas con el acceso a la información<sup>583</sup>.

---

<sup>579</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos: Informe del Secretario General”, A/59/2005 (21 de marzo de 2005), disponible en <https://undocs.org/es/A/59/2005>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Vd., además, párs. 32 y 50. Además, en el pár. 192, trae que “[l]a Asamblea General ha dado un importante paso para lograr una mayor transparencia al poner las auditorías internas a disposición de los Estados Miembros que lo soliciten.”

<sup>580</sup> *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Nueva York, 13 de diciembre de 2006, vol. 2515, núm. 44910, p. 3, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=en). Acceso el 7 de noviembre de 2019.

<sup>581</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “La accesibilidad, la cohesión y la integración social”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n° 39, 2016, pp. 156-224. Disponible en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397//1284557146513/Redaccion>.

Acceso el 7 de noviembre de 2019. p. 175 (p. 20/75). En sus palabras, esa Convención “ha supuesto un cambio de paradigma por las importantes consecuencias que implica para las personas con discapacidad: que se hace visibles a las personas con discapacidad dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas; el cambio de enfoque de las políticas sobre discapacidad superando, de manera definitiva, la perspectiva asistencial de la discapacidad para abordar una basada en los derechos humanos, y, por último, el contar con una herramienta jurídica vinculante para poder hacer valer los derechos de las personas con discapacidad”. Y más adelante: “[e]n definitiva, la CDPD plantea un cambio relevante en el concepto de la discapacidad, pasando de una preocupación en cuestiones relacionadas con el bienestar social a focalizarse en cuestiones de derechos humanos, así como en el reconocimiento de que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad. Por ello, la discapacidad vendría a ser el resultado de la interacción entre la deficiencia de una persona y los obstáculos que se le imponen, tanto físicos – barreras arquitectónicas – como sociales y personales, todos los cuales impedirían su participación en la sociedad, lo que implicaría una pérdida para la sociedad en su conjunto”. p. 177 (p. 22/75).

<sup>582</sup> *Ib.* p.176 (p. 21/75). Trae, asimismo: “si se cuenta con un entorno accesible, las personas con discapacidad podrán gozar y ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones que los demás.” *Id.*

<sup>583</sup> “Accesibilidad

El texto fue negociado con rapidez y de forma inclusiva, con la participación de Personas con discapacidad y organizaciones representativas de sus intereses. Busca clarificar obligaciones estatales y consolidar derechos ya existentes. Sobre nuestro tema, mientras el PIDCP trae formulación negativa, la Convención prescribe obligaciones positivas<sup>584</sup>:

#### Artículo 21

##### Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información

Los Estados Partes *adoptarán todas las medidas pertinentes* para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, *incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás* y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas:

- a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;
- b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;
- c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;
- d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus

---

• A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes *adoptarán medidas pertinentes* para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, *la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones*, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: (...)

b) *Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.*

• Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: (...)

d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;

e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;

f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para *asegurar su acceso a la información*;

g) *Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet*;

h) *Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.*

Destacues del investigador.

<sup>584</sup> VARNEY, E., "Convention on the Rights of Persons with Disabilities: ensuring full and equal Access to information", en T. MCGONAGLE, Y. DONDEERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 171-207. pp. 172-173 y 178.

servicios sean accesibles para las personas con discapacidad;  
e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.<sup>585</sup>

La *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, adoptada en diciembre de 2006 y en vigencia desde diciembre de 2010, se refiere a nuestro derecho ya en el preámbulo. La información sobre las Personas privadas de libertad – p. ej., la autoridad que decidió la privación de libertad, el lugar de la privación, día y hora de admisión y responsable del lugar – juega papel central en la Convención. Se prevé que autoridades judiciales y que Personas con interés legítimo en la información, como allegados o abogados de la Persona privada de libertad, tengan acceso a información (vd. arts. 17 a 20). Se prevé incluso la toma de medidas “para garantizar la protección (...) contra cualquier maltrato, intimidación o sanción en razón de la búsqueda de informaciones sobre una persona privada de libertad” (art. 18.2). El texto también obliga los Estados a tomar las medidas necesarias para prevenir y sancionar prácticas como el incumplimiento de la obligación de registrar toda privación de libertad o la negativa a proporcionar información sobre una privación de libertad, cuando cumplidas las condiciones para ello (art. 22). Por fin, se prevé que la formación del personal con atribuciones relacionadas a Personas privadas de libertad incluya información sobre la Convención (art. 23)<sup>586</sup>.

Especialmente en comparación con la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada en 1984, se observa importante evolución en la importancia de la información pública en la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. El contexto histórico distinto entre 1984 y 2006, el desarrollo tecnológico y la evolución del proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública son factores que contribuyen a explicar ese fenómeno. Al fin y al cabo, ambas convenciones se refieren a conductas que tienen la ausencia o inexactitud de información pública – opacidad dolosa – en su esencia.

---

<sup>585</sup> Convención ya citada. Destakes del investigador.

<sup>586</sup> *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006, vol. 2716, núm. 48088, p. 3, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=en). Acceso el 7 de noviembre de 2019. El pár. 8 del preámbulo trae: “Afirmando el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin,”. Destaque en el original. Vd., asimismo, art. 24.

A su vez, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007 (Resolución nº A/RES/61/295), trae disposición interesante:

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.<sup>587</sup>

Como se ve, esa disposición trata de un aspecto todavía poco considerado: el contenido de la información pública. Y trae un derecho a influir en dicho contenido. Se observa que la producción y difusión de determinada información pública están implícitas en ese texto, cuestión esencial para el MSCDH. Asimismo, ese artículo es muestra del enorme potencial y diversidad de actuación de nuestro derecho – trae la información pública como instrumento de promoción de la tolerancia<sup>588</sup>.

En el *Informe Anual de 2009*, el relator demuestra su preocupación hacia los grupos vulnerables y observa que, para ellos, “los medios de comunicación cumplen el papel central de fomentar la movilización social, la participación en la vida pública y el acceso a información que es pertinente para la comunidad” (pár. 55) y recomienda la radiodifusión comunitaria como instrumento para promover la libertad de expresión y el acceso a la información (pár. 63)<sup>589</sup>.

El Comité de Derechos Humanos considera el caso *S.B. v. Kirguistán* (doc. CCPR/C/96/D/1877/2009, de 25 de agosto de 2009) inadmisibile. Nota que el autor, que había solicitado al Ministerio de Justicia de su país información sobre las sentencias de condena a muerte en determinado período, no explicó las razones por las cuales necesitaba dicha información, limitándose a afirmar que se trataba de cuestión de interés público, contexto en que el Comité consideró que la comunicación bajo examen constituía “*actio popularis*” y, por

---

<sup>587</sup> Resolución 61/295 de la Asamblea General, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, A/RES/61/295 (10 de diciembre de 2007), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Vd. asimismo, art. 16.

<sup>588</sup> Art. 15.2 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*:

Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

<sup>589</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue”, A/HRC/11/4 (30 de abril de 2009), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/11/4>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Vd. párs. 51-55 y 59-63.



lo tanto, inadmisibles ante el art. 1 del Protocolo Facultativo del PIDCP (párrs. 2.1 y 4.2)<sup>590</sup>. El presente caso, al sugerir que las solicitudes de acceso requieren una motivación, evidencia la importancia del diálogo entre los gallos.

En el *Informe Anual de 2010*, el relator vincula DAIP y democracia y entiende información pública “como la relacionada con toda la actividad del Estado”<sup>591</sup>.

El Comité de Derechos Humanos, casi dos años después del caso *S.B. v. Kirguistán*, tiene la oportunidad de manifestarse sobre caso semejante (también aquí se trata de solicitud de información sobre pena de muerte, conforme párr. 2.1). En el caso *Toktakunov v. Kirguistán*, “señala que la referencia al derecho a ‘buscar’ y ‘recibir’ ‘informaciones’, que figura en el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, incluye el derecho de toda Persona a recibir información en poder del Estado, con las excepciones permitidas por las restricciones establecidas en el Pacto” (párr. 6.3). Y nota que “el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión incluye la protección del derecho de acceso a información en poder del Estado, que también atañe claramente a las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión que han de ser garantizadas simultáneamente por el Estado. En estas circunstancias, el Comité estima que el Estado parte tenía la obligación de proporcionar al autor la información solicitada, o bien de justificar cualquier restricción del derecho a recibir información en poder del Estado con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto” (párr. 7.4). Se subraya que el raciocinio del Comité pasa por el “derecho de acceso a la información sobre asuntos públicos” de los periodistas y sus funciones: indica que el ejercicio de funciones como “la creación de foros de debate público” no están limitadas a ellos, “observa que en el presente caso el autor es consultor jurídico de una asociación pública de derechos humanos y como tal se puede considerar que tiene funciones especiales de ‘vigilancia’ sobre cuestiones de interés público” (párr. 6.3) y que las solicitudes de información de asociaciones o individuos relacionadas a “cuestiones que son motivo de legítima inquietud para la población (...)

---

<sup>590</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Decision: Communication No. 1877/2009”, CCPR/C/96/D/1877/2009 (25 de agosto de 2009), disponible en <https://undocs.org/en/CCPR/C/96/D/1877/2009>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Sobre este caso, vd. McDONAGH, M., “The Right to Information in International Human Rights Law”, *Human Rights Law Review*, vol. 13, n° 1, 2013, pp. 25-55. pp. 31-32. Para la autora, esta decisión “was less encouraging in terms of the recognition of a right to information”. p. 31.

<sup>591</sup> Doc. A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010, ya citado. Trae: “[l]os procedimientos democráticos implican que las personas tengan acceso a la información pública, entendiéndose ésta como la relacionada con toda la actividad del Estado. Esto permite tomar las decisiones y ejercer el derecho político a elegir y ser electo, o a cuestionar o incidir en políticas públicas así como a mantener la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas, todo lo cual facilita establecer un control sobre el abuso de poder” (párr. 31). El relator, asimismo, invitó los Estados a tomar medidas pertinentes, como la adopción de LAIPs (párrs. 32 y 33). Los párrs. 40 y ss. tratan de grupos vulnerables.

merecen estar protegidas por el Pacto, como lo está la prensa” (pár. 7.4)<sup>592</sup>. A propósito, McDonagh reflexiona sobre los riesgos y limitaciones del “*instrumental approach*” y, en ese contexto, trata del presente caso<sup>593</sup>, incluso citando el voto particular concurrente de Gerald L. Neuman<sup>594</sup>. El Comité decidió que hubo una violación del art. 19.2 del PIDCP (pár. 8).

---

<sup>592</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen: Comunicación N° 1470/2006”, CCPR/C/101/D/1470/2006 (21 de abril de 2011), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/101/D/1470/2006>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Disponible en inglés en <https://undocs.org/en/CCPR/C/101/D/1470/2006>. Acceso en la misma fecha. En el documento en inglés, el último pasaje citado parece más claro: “*such requests for information warrant similar protection by the Covenant to that afforded to the press*” (pár. 7.4). El Comité, al que parece, recurre a la función periodística para buscar superar la cuestión del “*actio popularis*” (vd. caso S.B). Al hacerlo, sin embargo, continua sugiriendo que las solicitudes de acceso requieren una motivación (a pesar de, en el pár. 6.3, “observa[r] que se debe proporcionar la información sin que sea necesario probar un interés directo o una participación personal para obtenerla, salvo en los casos en que sea aplicable una restricción legítima”). Como se verá, a lo largo del proceso de construcción del DAIP, la carga de la motivación es transferida de la Persona al Estado (cabe al Estado motivar sus respuestas denegatorias, totales o parciales, a solicitudes de acceso; adelante se enfrentará la cuestión del silencio administrativo). Ese movimiento tiene un hondo significado.

<sup>593</sup> Expresión constante ya en la p. inaugural. McDonagh comparte su preocupación con lo que entiende ser un “*primarily instrumental focus*” (p. 45) de la Corte Interamericana, del Tribunal Europeo y del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho a la información. Manifiesta que eso puede limitar su desarrollo y perjudicar el gozo de otros derechos. Según la autora, ese enfoque puede, p. ej., limitar ese derecho a determinados contextos, a determinadas Personas, a determinada clase de información, a determinados propósitos – algo incompatible con los principios básicos de las leyes de acceso a la información. Al final, sugiere distanciamiento de una justificación instrumental. Sobre el presente caso, vd. pp. 32-33, 46-47 y 52-53. Sobre esta y otras decisiones, trae: “[t]hese decisions suggest that while both the right to take part in public affairs and the right of freedom of expression appear to apply to all, the right to information that has evolved from the right to freedom of expression, in particular, has been associated with the fulfilment of a ‘watchdog’ role by the seeker of information” (p. 47). McDONAGH, M., Op. cit.

<sup>594</sup> Expresa la autora: “[p]lacing the two rights together, in Neuman’s opinion, runs the risk that restrictions that might be appropriate in the context of the exercise of the right to information could unjustifiably be imposed in respect of the enjoyment of the right to receive information”. Ib. p. 52. Neuman manifiesta “que el derecho de acceso a la información en poder del gobierno se origina en una interpretación del artículo 19, a la luz del derecho a la participación política garantizado por el artículo 25 y de otros derechos reconocidos en el Pacto”. Nota que “[e]l paradigma esencial del derecho a la libertad de expresión en virtud del artículo 19, párrafo 2, es el derecho de comunicación entre una persona que desea hablar y otra que desea escuchar”. Y concluye: “[e]l derecho tradicional a recibir informaciones e ideas de una persona que esté dispuesta a comunicarlas no debe diluirse incorporándolo a un derecho posterior de acceso a la información en poder del gobierno. Esta forma moderna de ‘libertad de información’ crea problemas complejos y suscita preocupaciones que pueden justificar las limitaciones del ejercicio del derecho, basadas en consideraciones tales como el costo o el menoscabo de las funciones gubernamentales, en circunstancias en las que la supresión de una comunicación igualmente voluntaria no estaría justificada. Al explicar y aplicar el derecho de acceso, es importante observar esta distinción, y procurar que no salgan perjudicados los aspectos más centrales de la libertad de expresión”. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen: Comunicación N° 1470/2006”, CCPR/C/101/D/1470/2006 (21 de abril de 2011). Voto particular del Sr. Gerald L. Neuman, miembro del Comité (concurrente), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/101/D/1470/2006>. Acceso el 7 de noviembre de 2019. Neuman reitera parte de ese entendimiento en su voto concurrente en el caso **Castañeda v. México**. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013). Individual opinion by Committee member Mr. Gerald L. Neuman (concurring), disponible en <https://undocs.org/en/CCPR/C/108/D/2202/2012>. Acceso el 8 de noviembre de 2019. En ese caso, el autor solicita acceso a papeletas referentes a las elecciones presidenciales de 2006 (pár. 2.2). El Comité entiende que no hubo violación del art. 19.2 del PIDCP (pár. 7.7). Al examinar el mérito de la cuestión, el Comité hace referencia a la Observación general n° 34, de que se trata a continuación (pár. 7.4). Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013), disponible en <https://undocs.org/en/CCPR/C/108/D/2202/2012>. Acceso el 8 de noviembre de 2019. A propósito, el señor Yuval Shany también presentó voto concurrente – parece expresar, entre otros puntos, que la libertad de buscar y recibir información no requiere que su ejercicio tenga una “utilidad social”. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013). Individual opinion by Committee member Mr. Yuval Shany (concurring), disponible en <https://undocs.org/en/CCPR/C/108/D/2202/2012>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

La *Observación General 34* (doc. CCPR/C/GC/34), de 12 de septiembre de 2011, es dedicada al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A través de ella, el Comité de Derechos Humanos afirma:

- i) que “[l]os Estados partes tienen la obligación de asegurarse de que su legislación interna *haga efectivos* los derechos conferidos en el artículo 19 del Pacto” (pár. 8)<sup>595</sup>;
- ii) que “[e]l párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos” (pár. 18);
- iii) que por “organismos públicos” se entiende “[t]odos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), (...) entidades semiestatales” e incluso “otras entidades que ejerzan funciones públicas” (párrs. 7 y 18);
- iv) que el derecho objeto de análisis, interpretado en conjunto con el art. 25, “incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos” bien como “el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad” (pár. 18);
- v) que hay elementos de ese derecho en otras disposiciones del Pacto, como los arts. 2, 10, 14, 17 y 27 (pár. 18);
- vi) que, según dispone el art. 2, “todos deberían recibir información acerca de los derechos que en general les confiere el Pacto” (pár. 18);
- vii) que “los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público” y hacer lo posible para “garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información” (pár. 19);
- viii) que los Estados deben establecer “los procedimientos necesarios” al acceso a la información, como “leyes sobre la libertad de información” que establezcan el tratamiento diligente de las solicitudes y sean claras y compatibles con el Pacto (las tasas no deberían ser un obstáculo no razonable al acceso; la denegación de acceso debería ser justificada; recursos contra denegaciones de acceso y el silencio administrativo deberían ser establecidos) (pár. 19);
- ix) recuerda la orientación de la Observación General 25, sobre participación en asuntos públicos y derecho de voto, respecto a la materia (la OG 25 insta a la adopción de medidas

---

<sup>595</sup> Destaque del investigador. Sigue el Comité: “de manera compatible con la orientación impartida por el Comité en su Observación general N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto”.

positivas para superar dificultades, como analfabetismo o pobreza, que impiden el efectivo ejercicio del derecho de voto) (pár. 20)<sup>596</sup>;

x) que “cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. El Comité recuerda que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse” y recuerda el artículo 5.1 del Pacto (pár. 21);

xi) que “[e]n el párrafo 3 se enuncian condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar ‘fijadas por la ley’; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad” y “solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas” (pár. 22);

xii) que “para ser calificada de ‘ley’, la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella”, ser accesible y no conferir a las autoridades una “discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión” (pár. 25);

xiii) que “[i]ncumbe al Estado parte demostrar el fundamento en derecho de las restricciones impuestas a la libertad de expresión” (pár. 27);

xiv) que “[l]as restricciones deben ser ‘necesarias’ para la consecución de un propósito legítimo” (párr. 33)<sup>597</sup>;

xv) que “[l]as restricciones no deben ser excesivamente amplias. En su Observación general N° 27, el Comité señaló que “las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse” (párr. 34);

xvi) que el Estado “deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya

---

<sup>596</sup> En la OG 25, el Comité afirma que “[e]l artículo 25 es la esencia del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto” (par. 1); que “[d]eberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación que impiden a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información” (pár. 12); que “[l]a libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25” (pár. 25). Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Comentario General N° 25(57)”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 de agosto de 1996), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

<sup>597</sup> Es decir, determinada prohibición “no cumple el requisito de necesidad si esa protección puede conferirse por otros medios que no restrinjan la libertad de expresión” (pár. 33 de la OG 34).

adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza” (párr. 35).

La Observación general 34 modernizó la interpretación del art. 19 del PIDCP y ya se muestra influyente – es constantemente citada por otros mecanismos de derechos humanos<sup>598</sup>. Es, sin duda, un documento esencial para el proceso de consolidación de nuestro derecho. Sin embargo, algunos temas relevantes no figuran en los dos párrafos que la OG 34 dedica exclusivamente a nuestro derecho, como la importancia de un organismo independiente dedicado a su realización o la accesibilidad – ese último, a pesar de las obligaciones positivas impuestas por la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, en vigencia desde mayo de 2008, como visto. Lagunas como esas, aliadas a la importancia de ese derecho de derechos, justifican la preparación, en los próximos años, de una Observación general dedicada exclusivamente al derecho de acceso a la información pública.

Los dos informes de 2011 de la Relatoría Especial<sup>599</sup> fueron dedicados a cuestiones relacionadas con internet, “uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI para exigir más transparencia en la conducta a quienes ejercen el poder, acceder a información y facilitar la participación ciudadana activa en la forja de sociedades democráticas”, cuyo efecto revolucionario se debe a la interactividad que proporciona<sup>600</sup>. El relator recuerda la obligación positiva de promover la libertad de expresión y los medios para ejercerla, por lo que el acceso universal a internet, sin censura, en especial para grupos desfavorecidos, debe ser una prioridad a ser obtenida tanto por medio de políticas estatales como con la cooperación de países desarrollados<sup>601</sup>.

---

<sup>598</sup> McGonagle, T., Op. cit. p. 32. Esa Observación General es “*especially relevant for advancing coherence and consistency*” en la interpretación de la materia en el marco de las Naciones Unidas. Ib. p. 28. Para Klareen, “*this interpretation of article 19 (2) to found a rights of access to information in international law is highly significant as well as welcome*”. Klaaren, J., Op. cit. p. 230.

<sup>599</sup> Desde 2011, hay dos informes anuales, uno al Consejo de Derechos Humanos y otro a la Asamblea General, como se ve en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

<sup>600</sup> En efecto, “los usuarios han dejado de ser receptores pasivos para convertirse en generadores activos de información”. Párrs. 2 y 19 del Informe A/HRC/17/27, de 16 de mayo de 2011 y párr. 12 y 78 del Informe A/66/290, de 10 de agosto de 2011. El derecho internacional de los derechos humanos se aplica a internet dado el “espíritu previsor” del artículo 19 de la Declaración y del Pacto (párr. 21 del Informe A/HRC/17/27 y, en ese sentido, par. 14 del Informe A/66/290). En ambos informes, se abordan dos dimensiones del acceso a internet: al contenido en línea y a la infraestructura necesaria (par. 3 Informe A/HRC/17/27 y par. 2 Informe A/66/290).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, A/HRC/17/27 (16 de mayo de 2011), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/17/27>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/66/290 (10 de agosto de 2011), disponible en <https://undocs.org/es/A/66/290>. Acceso en la misma fecha.

<sup>601</sup> Párrs. 2, 66, 70, 85 y 86 del Informe A/HRC/17/27 y párrs. 61 y 85 del Informe A/66/290.

En el *Informe A/68/362*, de 4 de septiembre de 2013, el relator centra en el derecho objeto del presente estudio y su relación con el derecho a la verdad – documento clave para la materia, será igualmente analizado de forma sistemática. Expresa, entre otros puntos:

- i) que el derecho de acceso a la información es tanto un elemento de la libertad de expresión, reconocido en la Declaración Universal, en el Pacto Internacional y en tratados regionales de derechos humanos, cuanto un derecho en sí mismo (párrs. 2, 18 y 89);
- ii) que se trata de un derecho con “muchos aspectos” (párrs. 19 y 39);
- iii) que en los últimos 20 años, más de 50 países adoptaron leyes de acceso a la información, una tendencia estimulada por recientes transiciones democráticas, labor de ONGs nacionales e internacionales y el desarrollo de las tecnologías de información – más de 50 constituciones nacionales tratan la materia y más de 90 países cuentan con leyes de acceso a la información (párrs. 4, 70, 71 y 89);
- iv) que las autoridades son representantes del público, por lo que deben actuar con transparencia; en ese sentido, “toda la información en posesión del Estado pertenece al público, con excepciones limitadas” (párrs. 20, 50 y 90)<sup>602</sup>;
- v) que las restricciones “no pueden poner en peligro la esencia de ese derecho”; deben ser definidas “mediante medidas legislativas que sean accesibles, concretas, claras e inequívocas y compatibles con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”, con previsión de recurso, incluso judicial; deben “cumplir estrictamente los criterios de necesidad y proporcionalidad”, lo que debe ser demostrado por el Estado en el caso concreto (párrs. 51, 53, 54, 99 y 101)<sup>603</sup>;
- vi) menciona varios obstáculos a la realización del derecho, como la falta de capacidad técnica de instituciones, la resistencia de funcionarios a cumplir las nuevas normas, la ausencia de mecanismos independientes de supervisión y de sanciones específicas, la introducción de restricciones vagas o inadecuadas; sugiere medidas como el

---

<sup>602</sup> Cita del párr. 50. Se transcribe el párr. 90, parte de las “conclusiones y recomendaciones”: “90. Si los funcionarios públicos actúan como representantes del pueblo y buscan el bien común, toda decisión o iniciativa adoptada por ellos debería, en principio, ser de conocimiento público. No obstante, en circunstancias excepcionales, el derecho de acceso a la información puede, estar sujeto a limitaciones con el fin de proteger los derechos de otros y la eficacia de determinadas iniciativas estatales. En cualquier caso, esas limitaciones no pueden hacer caso omiso del interés público en conocer y estar informado”. Doc. ya citado.

<sup>603</sup> El relator esclarece que “[p]ara que una restricción sea necesaria debe estar basada en uno de los motivos de limitación reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y responder a una necesidad pública o social acuciante. Toda restricción debe ser también proporcional con el objetivo declarado y no debe ser más restrictiva de lo necesario para conseguir el objetivo deseado o el derecho protegido” (par. 52). Además, “[l]as leyes nacionales deberían contener una lista definida con claridad y precisión de las excepciones o una explicación de los motivos admisibles para denegar la divulgación de información. Las excepciones deberían aplicarse únicamente cuando exista riesgo de daño considerable al interés protegido y cuando dicho daño sea mayor que el interés público general de tener acceso a la información, y deberían ser establecidas por un organismo independiente, preferiblemente un tribunal, y no el organismo en cuyo poder se encuentra la información” (párr. 99).

perfeccionamiento técnico de instituciones, la capacitación y sensibilización de funcionarios, el nombramiento de un comisionado de información y una intensificación de esfuerzos para una mayor conciencia pública sobre ese derecho y sus mecanismos<sup>604</sup> (párs. 74, 77-86, 95, 103 y 104);

vii) cita principios para orientar leyes y prácticas, como: máxima divulgación, obligación de publicar, promoción de transparencia en la administración pública, régimen restringido de excepciones (párs. 75, 76)<sup>605</sup>;

viii) que el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información están relacionados y “el ejercicio del derecho a la verdad puede exigir la divulgación de información sobre las violaciones a fin de restablecer la confianza en las instituciones estatales y evitar la repetición de esos actos” (párs. 17, 24 y 30)<sup>606</sup>;

ix) la importancia del acceso a la información sobre las violaciones de derechos humanos (párs. 21, 24, 66, 67, 76 i), 106; “prioridad absoluta”, según consta en el pár. 74).

La Ley 19/2013 fue publicada el 10 de diciembre de 2013. Ese es, pues, el contexto, en el ámbito de las Naciones Unidas, en que la LAIP española fue elaborada. Dos informes posteriores a tal fecha merecen registro.

En el *Informe Anual de 2015 a la Asamblea General* (doc. A/70/361, de 8 de septiembre de 2015, el relator observa que “[l]a protección de las fuentes y los denunciantes de irregularidades se basa en un derecho fundamental a la libertad de expresión” y que “[l]as fuentes y los denunciantes de irregularidades gozan del derecho a difundir información, pero su protección jurídica cuando revelan información al público se basa especialmente en el derecho de este a recibirla” (pár. 5). En ese contexto, la información relacionada a la violación de derechos humanos merece tratamiento especial (párs. 38 y 64) – “[r]evelar violaciones de

---

<sup>604</sup> Importa registrar que la aplicación de las leyes de acceso a la información (cuya adopción es apenas el primer paso) requiere voluntad política, una sociedad civil activa y respeto al estado de derecho (par. 77).

<sup>605</sup> Son los Principios de la ONG Artículo 19, ya examinados. Según el pár. 75, “[e]sos mismos principios habían sido ratificados y presentados en 2010 a la Comisión de Derechos Humanos por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión y quedaron posteriormente reflejados en otras declaraciones preparadas por mecanismos internacionales para promover la libertad de expresión” y, en nota de pie, cita declaraciones conjuntas. Vd., además, párs. 98, 100 y 102. Vd., esp., el pár. 76b), aquí transcrito: “b) Obligación de publicar: La libertad de información entraña no solo que los organismos públicos accedan a las solicitudes de información sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad”. Vd. el uso de la expresión “libertad de información”.

<sup>606</sup> Para el relator, “[e]l derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información están claramente interrelacionados. El derecho a recabar y recibir información sobre violaciones de los derechos no se limita, naturalmente, a violaciones graves y/o sistemáticas cometidas en el pasado.” (pár. 24).



derechos humanos o del derecho humanitario nunca debería dar a lugar a la aplicación de sanciones de ninguna índole” (pár 64)<sup>607</sup>.

El *Informe Anual de 2017 a la Asamblea General* trata del derecho de acceso a la información pública en el marco de las organizaciones internacionales<sup>608</sup>. El relator informa de que las organizaciones internacionales no han seguido la tendencia de implementar políticas sobre la materia y alerta que “no existe proceso oficial alguno para que el público, y mucho menos un relator especial, pueda solicitar información a las Naciones Unidas” (pár. 4). Observa que “[e]l acceso a la información se ha convertido en un componente usual de otros tratados de derechos humanos” y otros temas (pár. 14). Propone que las organizaciones internacionales tengan políticas de información, con elementos como proceso de adopción abierto o la difusión activa de información “de probable interés para el público” (pár. 31). Entiende, en ese contexto, que las “instituciones deberían interactuar periódicamente con el público, por lo general a través de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar que la información que difunden sea pertinente y valiosa” – es decir, propone un “diálogo periódico” sobre publicidad activa (pár. 32). Entiende que la información relacionada a procesos selectivos y elecciones en el marco de las organizaciones internacionales también debería ser difundida (pár. 35). Defiende que las políticas de información sean objeto de revisión periódica (pár. 47). Hace una serie de recomendaciones y concluye que “[l]a elaboración de políticas de acceso a la información, de conformidad con las tendencias jurídicas mundiales en lo que respecta a la libertad de información, contribuirá a promover los objetivos de las organizaciones intergubernamentales y de los Estados miembros que las

---

<sup>607</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/70/361 (8 de septiembre de 2015), disponible en <https://undocs.org/sp/A/70/361>. Acceso el 8 de noviembre de 2019. Recomienda a los Estados establecer marcos de DAIP en sintonía con las normas internacionales de derechos humanos (pár. 60), así como marcos jurídicos para proteger la confidencialidad de las fuentes (pár. 61) y los denunciadores (pár. 63). Asimismo, vd. párs. 32-38, 43-44 y 58. Trae: “es posible que la sociedad tenga un derecho excepcionalmente importante de conocer ciertas informaciones o alegaciones de modo que se vuelva irrelevante la existencia de procesos internos o de vigilancia que podrían ser eficaces. Por ejemplo, podría alentarse la divulgación de graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario o de otros derechos fundamentales en el marco constitucional o legislativo de un Estado, con independencia de que existan mecanismos internos eficaces. Lo mismo ocurre en los casos en que el valor de que la sociedad haya tomado conocimiento de esa información dependa de que la información se revele a tiempo o con suficiente urgencia. La sociedad tiene un interés primordial en que se divulguen alegaciones de que se han producido violaciones graves de normas jurídicas fundamentales (véase A/68/362)” (pár. 38). Vd. conclusiones y recomendaciones (párrs. 58-69), en especial, párrs. 67-68.

<sup>608</sup> Trae: “3. Se han producido situaciones análogas de escasez de información originadas en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, denuncias de irregularidades, acusaciones de fraude, decisiones sobre el personal y conflictos de intereses, en las que contar con una política amplia de libertad de información para las Naciones Unidas habría contribuido a potenciar la comprensión e implicación del público respecto de las cuestiones de interés mundial y a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, se puede afirmar que la falta de transparencia y de acceso adecuado a la información ha influido en que el personal de mantenimiento de la paz acusado de haber cometido abusos sexuales no haya rendido cuentas de esos actos”. Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/72/350 (18 de agosto de 2017), disponible en <https://undocs.org/es/A/72/350>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

componen” (pár. 55). Concluye, además, que tales organizaciones “deberían acoger con agrado la oportunidad de actuar con transparencia ya que, aunque esta pueda causar incomodidad y, en ocasiones, suscitar algún escándalo, envía al mismo tiempo un mensaje más general de que, especialmente puesto que esas instituciones tienen funciones públicas esenciales, comprenden que es fundamental dar divulgación pública a sus actividades. En cambio, la opacidad envía el mensaje contrario: estamos lejos, nuestra labor no atañe al público y su apoyo es innecesario” (pár. 57). Por fin, invita a organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y público en general a involucrarse activamente en ese proceso (pár. 62)<sup>609</sup>.

En efecto, se trata de cuestión merecedora de la debida atención. En 2013, Boyle y McCall-Smith entendieron haber “*limited basis*” que obligue tales organizaciones en la materia, que se relaciona con la legitimidad<sup>610</sup>. Donaldson y Kingsbury, por otro lado, entienden que puede encontrarse en proceso de desarrollo un “derecho administrativo global” de la transparencia<sup>611</sup>. Peters, a su vez, expresa ser compatible con el propósito de los derechos humanos que sean oponibles no apenas contra Estados, sino también contra organizaciones internacionales y observa “*a trend towards more transparency in international governance, as a matter of practice and principle*”<sup>612</sup>. En definitivo, se trata de cuestión a ser debidamente enfrentada.

---

<sup>609</sup> Sobre la publicidad activa, vd. párs. 31-36, 60 d), 61c). El relator especial observa que “los Estados no solo están obligados a evitar las restricciones ilegítimas al acceso a la información, sino que deberían crear un entorno propicio para el ejercicio de todos los derechos consagrados en el artículo 19 del Pacto” y que “[s]i bien es claro que las organizaciones intergubernamentales gozan de una personalidad independiente en virtud del derecho internacional, con frecuencia sus principales políticas y normas jurídicas son el resultado de las decisiones que toman sus Estados miembros. Por ello, los Estados deberían alentar la creación de entornos que incluyan el acceso a la información no solo en razón de un enfoque legalista de las organizaciones intergubernamentales y la responsabilidad de las Naciones Unidas, sino porque sus ciudadanos —todos los ciudadanos, en todas partes— deberían disfrutar del derecho a informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, incluida la información relativa a las organizaciones intergubernamentales y las Naciones Unidas” (pár. 22).

<sup>610</sup> En sus palabras, “*apart from the obligation to register treaties and publish reports, it is doubtful whether the principle of access to information has any direct application to international organizations or treaty bodies: they may choose to make a great deal of information available, but there is only a limited basis for compelling them to do so*”. BOYLE, A., McCALL-SMITH, K., “Transparency in International Law-Making”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 419-435. pp. 434-435. Traen, asimismo, que: “[t]ransparency is generally perceived as an important component of legitimacy in law-making processes, both national and international”. p. 435. Sobre el tema, incluso con referencia al déficit democrático de ese proceso en tales instituciones, vd. pp. 419-422.

<sup>611</sup> DONALDSON, M., KINGSBURY, B., “Power and the Public: The Nature and Effects of Formal Transparency Policies in Global Governance Institutions”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 502-533. pp. 504, 515-519 y 533. Se registra que las LAIPs de México e India influenciaron la política del Banco Mundial en la materia. pp. 517-518. El movimiento aquí citado, al parecer, influencia más allá de los Estados y los sistemas internacionales de derechos humanos.

<sup>612</sup> Y sigue: “[b]ut only in some areas, this principle has attained the status of hard law. The human right to information is likely to work as a vehicle for increasing transparency, especially if it is understood to be opposable also to international organizations”. Peters, A., Op. cit. pp. 591-593 y 599-607. Citas en la p. 599. La autora trae recomendaciones, como

## Ámbito conjunto

La *Declaración Conjunta de diciembre de 2004* fue dedicada al acceso a la información, pues, entre otros motivos, “observa[ron] el reconocimiento cada vez mayor del derecho fundamental al acceso de información en poder de las autoridades públicas (al que a veces se hace referencia como el derecho a la libertad de información), en las declaraciones internacionales autorizadas”. Los relatores especiales reconocieron la importancia del acceso a la información incluso para “la eficiencia en los negocios”, bien como declararon el acceso a la información como un derecho humano y definieron el principio de máxima divulgación:

“El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones.”<sup>613</sup>

En la *Declaración conjunta de diciembre de 2006*, los Relatores Especiales manifestaron que “[l]os órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información”. Asimismo, abogaron por que las organizaciones internacionales deben adoptar políticas de acceso a la información (por iniciativa propia de los órganos y ante solicitudes concretas) y reiteraron la necesidad de un mecanismo independiente que reciba quejas de los individuos<sup>614</sup>.

El 3 de febrero de 2010, por medio de la *Declaración Conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década*, los Relatores Especiales señalaron el amplio reconocimiento del derecho de acceso a la

---

codificar la presunción de transparencia en las constituciones o en las normas de procedimiento de organizaciones internacionales. pp. 595-599.

<sup>613</sup> Citas extraídas de los párs. tercero y quinto del preámbulo y del pár. operativo 1. ONU/OSCE/OEA, “Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto”, 6 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&lID=2>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

<sup>614</sup> En sus palabras: “[l]os organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la *divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos*, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.” Manifestaron, además, que “Las excepciones al derecho al acceso a la información deben ser establecidas de manera clara en dichas políticas y el acceso debería ser autorizado a menos que (a) la divulgación causara daño serio a un interés protegido, y (b) este daño es mayor que el interés público en acceder a tal información.” Destaca del investigador. Doc. ya citado.

información como un derecho humano y, sin olvidar los desafíos que subsisten, la “tendencia positiva” de adopción de leyes sobre la materia<sup>615</sup>.

El 21 de diciembre de 2010, “[a]nte los acontecimientos relacionados con la divulgación de comunicaciones diplomáticas por parte de la organización Wikileaks y la posterior publicación de dicha información en los medios masivos de comunicación”, los Relatores Especiales, por medio de la *Declaración conjunta sobre Wikileaks*, “consideran oportuno poner de presente una serie de principios jurídicos internacionales” e instan los Estados y demás actores a tenerlos en cuenta (preámbulo). En ese contexto, manifiestan que “[e]l derecho de acceso a la información en poder de autoridades públicas es un derecho humano fundamental sometido a un estricto régimen de excepciones” (pár. 1); que “[r]esulta contrario a los estándares internacionales considerar información reservada o clasificada la referente a violaciones de derechos humanos” (pár. 2); o que “[e]s responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control” y que “[l]os denunciantes (‘whistleblowers’) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos

---

<sup>615</sup> “Durante los últimos diez años, el derecho de acceso a la información ha sido reconocido ampliamente como un derecho humano básico, incluso por los tribunales regionales de derechos humanos y otros organismos autorizados. Actualmente, existe una cantidad récord de países que han sancionado leyes que hacen efectivo este derecho. La adopción de cerca de 50 leyes en los últimos diez años demuestra que esta tendencia positiva continúa. No obstante, aún subsisten importantes desafíos. Las cuestiones que nos preocupan particularmente son:

- a) El hecho de que la mayoría de los Estados no ha aprobado leyes que garanticen el derecho a la información.
- b) Las leyes deficientes que se encuentran vigentes en numerosos Estados.
- c) El enorme desafío que supone la implementación práctica del derecho a la información.
- d) La falta de transparencia en torno a las elecciones, en un contexto electoral en el que la necesidad de transparencia es particularmente importante.
- e) El hecho de que muchas organizaciones intergubernamentales no han hecho efectivo el acceso a la información respecto de la información que poseen en tanto organismos públicos.
- f) La aplicación de leyes de reserva a periodistas u otras personas que no son funcionarios públicos, por ejemplo, para responsabilizarlos por publicar o diseminar información reservada que les ha sido entregada”.

Pár. operativo 4. En el preámbulo, los relatores reconocen los “significativos avances” en la materia desde la edición de la primera Declaración Conjunta, en 1999, y demuestran, a la vez, preocupación “ante los enormes desafíos” y consciencia “del gigantesco potencial que ofrece Internet como herramienta para ejercer la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información”. ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década”, 2 de febrero de 2010, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>. Acceso el 8 de noviembre de 2019. El relator de la ONU presentó la Declaración al Consejo de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/HRC/14/23/Add.2 (25 de marzo de 2010), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/14/23/Add.2>. Acceso el 8 de noviembre de 2019.

humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe” (pár. 3)<sup>616</sup>.

### Ámbito social

La *Declaración de Cancún: Transparencia y rendición de cuentas: un compromiso con la democracia*, de 22 de febrero 2005, firmada por 57 organizaciones, trae una obviedad que merece constante repetición: “[e]l derecho de acceso a la información no tiene sentido si las personas no pueden utilizar esta información para mejorar sus condiciones de vida. Es fundamental que el acceso a la información deje de pertenecer a las élites, y se convierta en un elemento cotidiano de la democracia participativa y esquemas más equitativos de desarrollo y de la lucha contra la pobreza y la desigualdad”<sup>617</sup>.

En los días 22 y 23 de septiembre de 2006, representantes de 30 organizaciones de la sociedad civil oriundas de 16 países africanos se reunieron en Lagos, Nigeria, alrededor de la promoción legislativa del derecho de acceso a la información pública. En la *Declaración de Lagos sobre el derecho de acceso a la información* está registrada la preocupación con el retraso africano en el movimiento global de adopción de leyes de acceso a la información pública. Además, se solicita a los gobiernos africanos trabajar con las organizaciones de la sociedad civil para adoptar leyes con principios como: i) el acceso a la información es un derecho de todos (es decir, no debería haber requisitos de ciudadanía ni necesidad de justificar la solicitud de información); ii) el acceso es la regla y el secreto, la excepción (la información

---

<sup>616</sup> Además, traen, en el pár. 3, que “[l]as otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. (...) Cualquier intento de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas aplicadas por órganos imparciales e independientes con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo”. Y siguen: “4. La injerencia ilegítima o las presiones directas o indirectas de los gobiernos respecto de cualquier expresión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, para incidir en su contenido por razones políticas, deben estar prohibidas por la ley. Esta injerencia ilegítima incluye las acciones interpuestas por motivos políticos contra periodistas y medios de comunicación independientes, y el bloqueo de sitios web y dominios de Internet por causas políticas. En particular, es inaceptable que los funcionarios públicos sugieran la comisión de actos ilegítimos de represalia contra quienes han difundido información reservada”. Destaque del investigador. ONU/OEA, “Declaración conjunta sobre Wikileaks”, 21 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=829&IID=2>. Acceso el 8 de noviembre de 2019. A propósito, para Bianchi, “[t]he high level of manipulability of information, the risk of an information overload or of a disinformation campaign are all potential dark sides of transparency that are well illustrated by the WikiLeaks saga”. BIANCHI, A., Op. cit. pp. 10-11. Vd. pp. ss.

<sup>617</sup> Firman la Declaración, además de varias ONGs, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., la Universidad de Buenos Aires y el Sindicato Mexicano de Electricistas, p. ej., lo que muestra el amplio alcance del interés que ese derecho genera. La Declaración se dio en el marco de la Tercera Conferencia Internacional de Comisionados y Comisionadas de Acceso a la Información. *Declaración de Cancún: Transparencia y rendición de cuentas: un compromiso con la democracia*, 22 de febrero 2005, disponible en [http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/declaration\\_cancun\\_spanish.pdf](http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/declaration_cancun_spanish.pdf). Acceso el 8 de noviembre de 2019.

mantenida por los gobiernos es pública, en principio); iii) las negativas deben ser justificadas; iv) el interés público tiene precedencia sobre el secreto (hay una fuerte presunción de que información sobre amenazas al medio ambiente, a la salud o a los derechos humanos, así como información reveladora de corrupción, debería ser publicada); v) el derecho debería ser garantizado por un órgano independiente<sup>618</sup>.

*La Declaración de Atlanta*, de 29 de febrero de 2008, es fruto del esfuerzo de “más de 125 miembros de la *comunidad global del acceso a información* provenientes de 40 países distintos, representantes de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agencias e instituciones financieras internacionales, agencias donantes y fundaciones, compañías del sector privado, medios de comunicación y académicos” reunidos en Atlanta entre el 27 y el 29 de febrero de 2008 “con el auspicio del Centro Carter”<sup>619</sup>, ONG fundada en 1982 por el expresidente de Estados Unidos (1977-1981, Partido Demócrata) y Premio Nobel de la Paz en 2002, Jimmy Carter y por la ex primera dama Rosalynn Carter<sup>620</sup>. Es significativo que los redactores de la Declaración de Atlanta se sientan parte de una “*comunidad global*” y lo afirmen expresamente<sup>621</sup> – más un ejemplo concreto del *movimiento transnacional* defendido.

La Declaración de Atlanta trae, por ejemplo: i) la necesidad de “elevar la conciencia pública” sobre ese derecho; ii) su calificación como “derecho humano fundamental”; iii) su aplicación a las organizaciones internacionales, “las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo y las agencias bilaterales, y multilaterales” y actores no estatales<sup>622</sup>; iv) que el marco legislativo de la materia incluya “leyes que obliguen a la

---

<sup>618</sup> *Lagos Declaration on the Right of Access to Information*, 23 de septiembre de 2006, disponible en <http://www.africafoicentre.org/index.php/downloads/109-lagos-declaration-at-the-regional-workshop-on-foi-in-africa-2006/file>. Acceso el 7 de diciembre de 2016. Además, las organizaciones recordaron el pasaje de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África según el cual “los órganos públicos mantienen la información no para ellos, sino como guardianes del bien público” (traducción del investigador) y notaron, con preocupación, la tendencia creciente de considerar el acceso a la información como una amenaza a la seguridad pública. Además, afirmaron que el acceso a la información es esencial para para la protección de otros derechos humanos.

<sup>619</sup> Destaque del investigador. Citas del pár. introductorio. *Declaración de Atlanta y plan de acción para el avance del derecho de acceso a la información*, 29 de febrero de 2008, disponible en <https://www.cartercenter.org/documents/Declaracion%20de%20Atlanta%20y%20Plan%20de%20Accion.pdf>. Acceso el 9 de noviembre de 2019.

<sup>620</sup> Información disponible en <https://www.cartercenter.org/about/history/index.html>. Biografía disponible en <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/james-carter/>. Ambos con acceso el 9 de noviembre de 2019.

<sup>621</sup> Al final del texto, hay dos otras referencias a la comunidad, con exhortaciones:

“25. *La comunidad del acceso a la información* debería esforzarse por lograr la solidaridad con una amplia gama de partes interesadas que compartan un mismo programa en cuanto a la transparencia” (pár. 25 del “plan de acción”).

“Por último, hacemos un llamado a todos los Estados, las agencias internacionales de cooperación y a *la comunidad global del acceso a la información* para establecer, desarrollar, y fomentar el derecho de acceso a la información alrededor de todo el mundo, según los hallazgos y principios postulados en esta Declaración, y para que se comprometan con el plan de acción a fin de avanzar en el desarrollo de nuestro objetivo común” (pár. final).

<sup>622</sup> Citas en los párs.: 8 de los “hallazgos” y párs. 1 y 3 de los “principios”. Asimismo, vd. pár. 5 de los “principios”, que trae: 5. El derecho de acceso a información también se aplica a actores no estatales que: reciban fondos o beneficios públicos

divulgación del financiamiento de partidos políticos y las campañas políticas, y actividades de lobby”; v) que “[l]os Estados deberían incluir la promoción del derecho de acceso a la información como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento”; vi) incentiva la investigación sobre el tema<sup>623</sup>. Además de los temas recurrentes, trae referencias a cuestiones poco usuales en los documentos hasta aquí examinados, como inversión comercial y competencia en licitaciones<sup>624</sup>.

La *Declaración de Budapest*, a su vez, es fruto de una reunión de expertos ocurrida en esa capital entre 12 y 14 de diciembre de 2008, coorganizada por el Centro para Estudio de Media y Comunicación de la Universidad Central Europea y la ONG Access Info con apoyo del Representante para Libertad de los medios de comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La composición de los organizadores demuestra la sinergia existente entre distintas clases de actores en pro del derecho de acceso a la información pública – en este caso, entre miembros de comunidad académica, sociedad civil y organización internacional<sup>625</sup>.

Los participantes de la reunión, Personas influyentes en la materia entre ellos, expresaron, por ejemplo, que: i) los estándares internacionales del derecho de acceso a la información se encuentran en formación; ii) demuestran preocupación con el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos por no atender a los estándares predominantes; iii) proponen enfoque estratégico, como hacer mejor uso del creciente cuerpo de normas sobre el tema y promover el dialogo internacional para fomentar mejores prácticas en la materia; iv) incentivan la investigación comparada y el establecimiento de estándares; v) proponen medidas efectivas con cronograma, como la publicación proactiva, por el Estado, de información que sea de interés público.

---

(directa o indirectamente); lleven a cabo funciones públicas, como el suministro de servicios públicos; exploten los recursos públicos, incluyendo los recursos naturales. El derecho de acceso a la información se extiende únicamente al uso de dichos fondos, beneficios, actividades o recursos. Además, cualquier persona debería tener el derecho de acceso a la información en poder de las grandes corporaciones con fines de lucro, cuando dicha información sea necesaria para el ejercicio o la protección de algún derecho humano, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>623</sup> Citas en el pár. 7 de los “principios” y pár. 11 del “plan de acción”. Asimismo, vd. pár. 20 del “plan de acción”:

“20. Se deberían llevar a cabo más investigaciones académicas y estudios sobre el derecho de acceso a la información, la implementación de las leyes pertinentes, su impacto socioeconómico, la política de cumplimiento, el ejercicio del derecho y su cumplimiento, y la forma como el derecho cambia la vida de la gente”.

<sup>624</sup> “**Apreciando** el hecho de que el acceso a la información fomenta la eficiencia en los mercados, la inversión comercial, la competencia en las licitaciones públicas, la buena administración, y el cumplimiento con las leyes y reglamentaciones;” (pár. preambular 5; destaque en el original).

<sup>625</sup> *Budapest Declaration on the Right of Access to Information*, 14 de diciembre de 2008, disponible en <http://cmds.ceu.edu/sites/cmcs.ceu.hu/files/attachment/basicpage/12/budapestdeclaration.pdf>. Acceso el 9 de noviembre de 2019.



Por medio de la *Resolución “Libertad de expresión y el derecho a la información”*, de la 120ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, adoptada el 10 de abril de 2009, dicha Asamblea: i) se muestra consciente de que el acceso a la información es más importante hoy que nunca, dado que la democracia moderna adopta un concepto más amplio de *accountability* (preámbulo); ii) acoge con satisfacción la expansión y modernización de las leyes de acceso a la información en el mundo (párs. 2 y 3); iii) estimula los Parlamentos a aprobar leyes de acceso a la información y garantizar su implementación (par. 5); iv) insta la Unión a incentivar el intercambio de experiencias y buenas prácticas (par. 22); v) incentiva el desarrollo de la libertad de información más allá de los Estados, para incluir empresas y órganos privados significativos (par. 23)<sup>626</sup>.

La *Declaración de la Plataforma Africana para acceso a la información*, de 19 de septiembre de 2011<sup>627</sup>, trae “principios fundamentales”, como: i) máxima divulgación (principio 2); ii) aplicabilidad a entidades públicas y organismos privados (principio 4); iii) obligación de publicar información (principio 6); iv) en la medida de lo posible, disponibilidad de la información en el idioma del solicitante y en formato y local accesibles, especialmente a los afectados por la cuestión objeto de información (principio 7). Asimismo, la Declaración trae la aplicación de esos principios a casos concretos, como: procesos electorales (obligación positiva de publicar, de forma proactiva, información sobre gastos de campaña y contribuciones); comunidades desfavorecidas (obligación de facilitarles acceso a

---

<sup>626</sup> Resolución de la 120ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, “Freedom of expression and the right to information”, 10 de abril de 2009, disponible en <http://archive.ipu.org/conf-e/120/120-3.htm>. Acceso el 9 de noviembre de 2019. Disponible igualmente en [https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements\\_ipu-declaration](https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_ipu-declaration). Acceso en la misma fecha. Según sus estatutos, la Unión es “la organización internacional de los Parlamentos de Estados soberanos” (art. 1.1) y “punto focal para el dialogo parlamentario mundial desde 1889” (art. 1.2). Traducción del investigador. Unión Interparlamentaria, “Statutes and rules: Texts valid as from April 2017”, abril de 2017, disponible en <http://archive.ipu.org/stret-e/statutes.pdf>. Acceso en la misma fecha. Se enmarca en el “ámbito social” porque, aunque se trate de organización internacional, no es un órgano de las Naciones Unidas, con quien “comparte los objetivos” (art. 1.3 de su Estatuto) ni de los sistemas regionales de derechos humanos.

<sup>627</sup> Según el preámbulo, firman el documento: “*Nós, os participantes da Conferência Pan-Africana sobre o Acesso à Informação, organizada pela Campanha Windhoek+20 sobre o Acesso à Informação em África, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Comissão da União Africana (CUA) e o Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que decorreu na Cidade do Cabo, África do Sul, a 17-19 Setembro de 2011*”. Plataforma Africana para Acesso à Informação, *Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação*, 19 de setembro de 2011, disponible en <http://www.africanplatform.org/fileadmin/Content/APAI-Declaration-Portuguese.pdf>. Acceso el 9 de noviembre de 2019. Se nota la posibilidad de firmar la Declaración, como forma de apoyo. Según la web <http://www.africanplatform.org/apai-declaration/supporters/>, “[t]he APAI Declaration has been endorsed by over 260 organisations, institutions and individuals, as well as representatives of regional and international organisations, national governments, civil society organisations, trade unions and professional bodies”.

la información); información ambiental (gobiernos deben adoptar legislación para promover el acceso y la difusión proactiva de información ambiental)<sup>628</sup>.

La *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* es resultado de una conferencia realizada en Washington, D.C (EUA), del 30 de abril al 2 de mayo de 2012 con organizaciones de 38 países que monitorean Parlamentos. Entre los principios se encuentran: i) la promoción activa de la educación cívica; ii) la aprobación de políticas que garanticen la difusión proactiva de información parlamentaria (exacta y lo más completa posible); iii) la facilitación de la agenda parlamentaria (calendario de sesiones, orden del día etc.); iv) garantía de acceso físico al Parlamento; v) transmisiones en vivo de procedimientos parlamentarios; vi) utilización de softwares libres y de código abierto; vii) facilitación de la comunicación bidireccional por medio de instrumentos interactivos de tecnología<sup>629</sup>.

La *Declaración de la Conferencia Internacional sobre acceso al derecho supranacional y regional africano*, realizada en Johannesburgo (Suráfrica) en 5-6 de noviembre de 2012, entre otras cosas, busca incentivar la difusión de información jurídica<sup>630</sup>.

La *Alianza para el Gobierno Abierto* (OGP – *Open Government Partnership*), instituida en septiembre de 2011, congrega gobiernos y sociedad civil. Cuenta con 99 participantes (79 países, entre los cuales Brasil, miembro fundador, y España; y 20 entidades subnacionales, como, en Brasil, la ciudad de São Paulo y, en España, el País Vasco y la

---

<sup>628</sup> “As obrigações em termos de acesso à informação são aplicáveis a todos os órgãos públicos, bem como a entidades privadas que pertencem ou são controladas pelo governo, fazem uso de fundos públicos, desempenham funções ou prestam serviços em nome de instituições públicas, ou que têm contratos em regime de exclusividade para explorar recursos naturais (obrigações referentes a esses recursos, funções, serviços ou recursos), e ainda quaisquer outros organismos que estejam em posse de informação de interesse público relevante, devido à sua relação com a protecção de direitos humanos, o meio ambiente ou a saúde e segurança pública, ou para desvendiar práticas de corrupção ou actos ilícitos ou quando a divulgação da informação pode ajudar no exercício ou protecção de algum direito.” (principio 4)

“Organismos públicos e os privados que se enquadram serão obrigados a divulgar informação de forma pró-activa no menor tempo possível sobre suas funções, competências, estruturas, altos funcionários, decisões, despesas, orçamentos e qualquer outra informação relacionada às suas actividades que seja de interesse público. A divulgação deve utilizar todos os meios razoáveis de comunicações, incluindo tecnologias de informação e comunicação, para otimizar o acesso à informação por todas as comunidades e sectores da sociedade.” (principio 6). Asimismo, vd. párs. 2 y 3.

<sup>629</sup> OpeningParliament.org, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, 2 de mayo de 2012, disponible en <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>. Acceso el 9 de noviembre de 2019.

<sup>630</sup> La Conferencia fue organizada en conjunto por *African Legal Information Institute*, un proyecto de la ONG *Southern Africa Litigation Centre* y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Conferencia reunió a oradores y delegaciones de diversas instituciones, como el Parlamento Panafricano (órgano legislativo de la Unión Africana), el Tribunal de Justicia de África Oriental o el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, además de organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica. *Outcome Statement of the International Conference on Access to African Supranational and Regional Law Held in Johannesburg, South Africa on 5 and 6 November 2012*, disponible en <https://www.right2info.org/resources/publications/Standards/outcome-statement-of-the-international-conference-on-access-to-african-supranational-and-regional-law>. Acceso el 9 de noviembre de 2019. Asimismo, el documento trae recomendaciones como: “*African regional treaty bodies and African regional organizations should endorse and implement universal, free, open, timely and full accessto the public legal and policy information produced by them*”. p. 3.

ciudad de Madrid)<sup>631</sup>. Se prevé la elaboración de un plan de acción en conjunto con la sociedad civil con “compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación del público en el gobierno. Los compromisos se sujetan a un proceso de evaluación independiente”. Se señala que “[e]s importante para OGP que los países establezcan un mecanismo permanente de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, de manera que colaboren activamente durante todo el ciclo nacional de OGP: primero a través de la creación colaborativa del plan de acción, después apoyando y contribuyendo a la implementación y finalmente en el proceso de monitoreo y evaluación”<sup>632</sup>. Como se verá, la Alianza para el Gobierno Abierto sirve de precedente para el MSCDH.

La *Declaración de Gobierno Abierto* contiene referencias a los derechos humanos<sup>633</sup> y compromisos como: “[a]umentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. *Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales*”<sup>634</sup>.

### Ámbito árabe

La Liga de Estados Árabes aprobó una versión revisada de la muy criticada y poco conocida *Carta Árabe de Derechos Humanos* en mayo de 2004, en vigencia desde marzo de

---

<sup>631</sup> Información disponible en <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> y <https://www.opengovpartnership.org/countries/list>. Acceso el 20 de abril de 2019.

<sup>632</sup> Destaque en el original. Los planes de acción, elaborados cada dos años, deben considerar las recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente. El [Comité Directivo](#), “a cargo de orientar la estrategia general de la alianza”, cuenta con 11 miembros de gobiernos y 11 de la sociedad civil. Información y citas en [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf). Acceso el 20 de abril de 2019.

<sup>633</sup> Así empieza el texto: “Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y *otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos* y el buen gobierno: (...) Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y *dignidad humana* en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado”. Destacues del investigador.

Alianza para el Gobierno Abierto, *Declaración de Gobierno Abierto*, septiembre de 2011, disponible en <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>. Acceso el 9 de noviembre de 2019.

<sup>634</sup> Destaque del investigador. Además: “[n]os comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible”. Id.

2008<sup>635</sup>. Su art. 32 “garantiza el derecho a la información y a la libertad de opinión y de expresión, bien como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas, por cualquier medio y sin consideración de fronteras geográficas”, pero luego lo matiza, restringiéndolo: “tales derechos y libertades deben ser ejercidos en conformidad con los valores fundamentales de la sociedad”. No hay mención explícita a que las restricciones – derechos o reputación de los demás, seguridad nacional, orden público, salud moral públicas – ocurran mediante previsión legal<sup>636</sup>.

### Ámbito iberoamericano

La XV Cumbre Iberoamericana ocurrió en Salamanca, los días 14 y 15 de octubre de 2005. En la *Declaración de Salamanca*, se registra el compromiso de “apoyar activamente una amplia reforma del sistema de Naciones Unidas” y la mención, en ese contexto, al principio de transparencia<sup>637</sup>.

En la ciudad cuna del liberalismo español, en honor al bicentenario de la Constitución de Cádiz, se celebró, los días 16 y 17 de noviembre de 2012, la XXII Cumbre Iberoamericana. Según la *Declaración de Cádiz*, de 17 de noviembre de 2012, se ha convenido

Adoptar políticas de transparencia que incrementen la información que los estados deben hacer pública, reconocer derechos de acceso a la información estatal y promover un acercamiento de las instituciones públicas al ciudadano así como una mayor confianza en la gestión del Estado. Continuarán ofreciendo, por parte de aquellos países iberoamericanos que más han avanzado en esta materia, apoyo a quienes lo soliciten para iniciar trabajos en este ámbito.<sup>638</sup>

Importa observar la referencia a políticas de difusión activa de información pública y al reconocimiento expreso de nuestro derecho, así como la conexión entre esas y la promoción del acercamiento y la confianza en el Estado. Por cierto, en aquel momento, el país anfitrión

---

<sup>635</sup> Para una introducción a la Carta Árabe, vd. RISHMAWI, M., “The Revised Arab Charter on Human Rights: A Step Forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 361-376. El autor concluye que la actual versión de la Carta es un paso adelante en relación a la anterior, de 1994, pp. 364 y 376.

<sup>636</sup> Vd art. 32. League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, 22 de mayo de 2004, disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/instree/loas2005.html>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Traducción del investigador.

<sup>637</sup> *Declaración de Salamanca*, 15 de octubre de 2005, disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf>. Acceso el 10 de noviembre de 2019.

Pár. 4.

<sup>638</sup> *Declaración de Cádiz*, 17 de noviembre de 2012, disponible en <https://segib.org/wp-content/uploads/DCLAXXIICUMIB-ESP.pdf>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Vd. pár. d.3. En la misma ocasión, se ha convenido, igualmente, “[i]mpulsar políticas que fortalezcan nuestras instituciones mediante el incremento de la confianza, (...) la transparencia” (pár. d.1). Sobre “fortalecimiento institucional”, la Declaración de Cádiz remite a “los acuerdos alcanzados en la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción” (pár. d). Se hace referencia a los documentos de ese ámbito poco estudiado, que no constituye un sistema internacional de derechos humanos, por ser entorno que conecta ambos países objeto de examen.

todavía no disponía de una ley de acceso a la información pública, que saldría a la luz poco más de un año después.

El tema es abordado en reunión preparatoria de la XXII Cumbre. Por medio de la *Declaración de Madrid*, tras la XIV Reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y equivalentes, realizada en el Palacio de la Moncloa los días 7 y 8 de mayo de 2012, los participantes consideraron que la transparencia “debe reforzar nuestras instituciones” y remitieron al Código Iberoamericano de Buen Gobierno<sup>639</sup>. Acordaron, pues: “[i]mpulsar políticas que fortalezcan nuestras instituciones a través de un incremento de la confianza a través del respeto y la lealtad institucionales, la transparencia, el buen gobierno y la colaboración interadministrativa para lograr una mayor confianza” (pár. 2) y “[a]doptar políticas de transparencia que fomenten el incremento del volumen de información que los Estados deben hacer pública al tiempo que se reconozcan derechos de acceso a la información en manos de organismos públicos con las limitaciones propias de esta materia y la protección de datos de carácter personal. Aquellos países iberoamericanos que más han avanzado en esta materia continuarán ofreciendo su apoyo a quienes decidan iniciar trabajos legislativos en este ámbito”, además de la creación de un grupo de trabajo para la preparación de la *Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*, al final, adoptada por las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, por medio de la Declaración de Cádiz (p. 7, pár. 1).

En el *Programa de Acción de la XXII Cumbre Iberoamericana*, se reconoce y saluda la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, “cuyo propósito es definir un marco de transparencia en el que se desenvuelva la actividad pública, promover que la planificación, el desarrollo, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas sean transparentes, y establecer el derecho de las personas a acceder a la información pública”<sup>640</sup>. También se acordó “fortalecer la transparencia en la gestión de la seguridad pública con el objeto de optimizar los resultados” (pár. D.15).

---

<sup>639</sup> *Declaración de Madrid*, XIV Reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y equivalentes, 8 de mayo de 2012, disponible en <https://segib.org/wp-content/uploads/DCLRIMPE-2012-ESP.pdf>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Se refieren además, a la rendición de cuentas como refuerzo a las instituciones, en el pár. c.

<sup>640</sup> *Programa de Acción*, Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, 17 de noviembre de 2012, disponible en <https://segib.org/wp-content/uploads/PRGACCION-CUMIB-ESP.pdf>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Pár. E.9. Se nota, más una vez, la desarmonía terminológica (“información estatal” en la Declaración e “información pública” en el Plan de Acción), que puede haber ocurrido a propósito, por cuestiones de estilo. Para ese investigador, sin embargo, la consolidación del derecho y la seguridad jurídica son valores superiores al estilo en documentos como los aquí examinados.

En la *Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*, se define, en el preámbulo, la “transparencia de la actividad pública” como “uno de los elementos clave de la la buena gobernanza” y se entiende que “[e]l conocimiento de cómo se llevan a cabo las políticas públicas no sólo fortalece y refuerza la calidad democrática de nuestras sociedades e instituciones, sino que fomenta el control de la actividad gubernamental”. El párrafo inaugural revela la esencia del documento, que tiene por objeto: la definición de un marco iberoamericano de transparencia; la promoción de la transparencia de las políticas públicas; la definición del contenido básico del “derecho de las personas a acceder a la información pública” y la contribución al cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia. Entre sus principios, se encuentran los de transparencia (“[l]os Estados garantizarán de forma proactiva la publicidad de la información cuya divulgación resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad y permitirán el acceso a la información pública”); de eficacia (“[l]as políticas de transparencia deben aplicarse de tal forma que contribuyan a incrementar la eficacia de las Administraciones Públicas”); de control (“[l]os Estados garantizarán que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública sea objeto de un control imparcial y efectivo y que las personas dispongan de mecanismos de recurso para la impugnación de resoluciones denegatorias del derecho de acceso a la información pública”); de no discriminación (“el acceso a la información pública se garantizará sin ninguna discriminación y sin exigirse la motivación de la solicitud. Los formatos deberán ser accesibles para las personas con capacidades especiales”); de calidad de la información (“[l]a información pública que se ponga a disposición de las personas debe ser oportuna, comprensible, íntegra, auténtica y estar actualizada”)<sup>641</sup>. Uno de sus principios, sin embargo, parece no estar en total sintonía con el restante del documento, que, desde el principio, prioriza la actividad pública: el que estima que “el carácter público de la información no está dado por la naturaleza de su emisor, sino

---

<sup>641</sup> *Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*, en Documentos Emanados de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de otras Reuniones Iberoamericanas 2012, pp. 121-126. Disponible en <https://segib.org/wp-content/uploads/Cumbre-Cadiz-ESP.pdf>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Vd. pp. 121-124. Otro de sus principios reza: “[l]a transparencia y el acceso a la información que obre en poder de los organismos públicos deben ser los pilares en los que se basen las relaciones de la Administración con las personas”. p. 122. La Carta remite al *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* y a la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, documentos aprobados en 2006 y 2009, respectivamente (p. 121).



por la naturaleza misma de la información, que es pública cuando es de interés general, cuando puede modificar, distorsionar o acrecentar el ejercicio de los derechos ciudadanos”<sup>642</sup>.

También aquí se considera la transparencia como “elemento primordial para garantizar la confianza en nuestros Gobiernos”. Además, se prevé que “[l]as personas deben poder conocer (...) el grado de cumplimiento de los objetivos marcados”. La confianza en un Gobierno está directamente relacionada a su grado de transparencia, que incluye “el adecuado conocimiento de las acciones que llevamos a cabo”<sup>643</sup> y la definición clara de los plazos y objetivos de las políticas públicas. Ese es un punto importante, central para esta investigación – objeto de solicitudes de acceso a la información pública a las Administraciones brasileña y española y uno de los pilares del MSCDH.

Además, se manifiesta que “[e]l derecho de acceso a la información pública debe concebirse, articularse y garantizarse como un auténtico derecho de las personas”. Otro punto importante traído por la Carta es que “la aplicación de los límites al derecho de acceso debe ser restrictiva, atendiendo a las circunstancias presentes en el caso concreto, proporcionada y ha de obedecer a la finalidad de proteger un interés superior”<sup>644</sup>. En su consideración final, los Estados se comprometen a seguir promoviendo “medidas de transparencia” – nuestro derecho demanda obligaciones positivas del Estado, como ya demostrado – y deciden establecer un mecanismo de cooperación y buenas prácticas en la materia<sup>645</sup>.

Cabe notar, por fin, la *Red de Transparencia y Acceso a la Información* (RTA), “una red de intercambio entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión en funciones en Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública”, cuya misión consiste en “[g]enerar un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades de América Latina en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública”. Forman parte de la RTA, creada

---

<sup>642</sup> Ib. Vd. p. 123. Vd., además, el punto 1.2.3 de esta investigación, “Conceptos iniciales”, en que se percibe “información pública” como “la información relativa a la gestión pública, a las actividades públicas”. Tal y como redactado, ese principio iberoamericano podría dar margen a un entendimiento limitado del término – en ese sentido, por ejemplo, ¿cuáles serían esos “derechos ciudadanos”?

<sup>643</sup> Ib. Vd. pp. 124-125. De hecho, “[l]a transparencia también debe presidir la definición de las políticas públicas y, una vez definidas, debe además estar presente en su desarrollo, ejecución, implementación y control.” p. 125.

<sup>644</sup> Ib. Vd. pp. 125-126. Vd., igualmente, el art. 3.3 de la Ley 12.527, de Brasil y el art. 14.2 de la Ley 19/13, de España.

<sup>645</sup> Ib. Vd. p. 126. En la misma fecha, fue enviado, a [info@segib.org](mailto:info@segib.org), correo electrónico solicitando más información sobre el mecanismo de cooperación y buenas prácticas previsto por la Carta Iberoamericana. No fue recibida respuesta.



en abril de 2011, tanto la CGU cuanto el CTBG<sup>646</sup>. Entre otras actividades, elaboran criterios sobre la materia. Hay, por ejemplo, un criterio, de marzo de 2016, sobre los requisitos para acreditar la inexistencia de información. Se prevé, entre ellos, que “cuando posterior al análisis de la inexistencia de la información, se determine que la misma debería existir en virtud de que deriva del ejercicio de facultades, competencias o atribuciones de la autoridad (sujeto obligado), *ésta deberá generarse o reponerse en los casos que, sea posible*”<sup>647</sup>. Ese entendimiento, merecedor de amplia discusión y examen, tiene potencial de traer significativas consecuencias a aspectos relacionados a la transición desde dictaduras – como las de Brasil o de España.

\*\*\*

Ese es, de forma no-exhaustiva, el *corpus* normativo-social que, además de narrar la historia del derecho de acceso a la información pública, también evidencia el movimiento transnacional por su consolidación. Se ha podido observar que el derecho-luz es *tecido* por varios gallos, grito a grito, en diálogo multidireccional. Con efecto, la reciente aprobación de la resolución 74/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que proclama el 28 de septiembre “Día Internacional del Acceso Universal a la Información”, bien lo refleja – sus párrafos preambulares se refieren a distintos actores<sup>648</sup>.

Actores no estatales y *soft law*, como se ha visto, tuvieron importante papel en ese proceso<sup>649</sup>. En efecto, los documentos no vinculantes examinados a lo largo de este capítulo poseen, especialmente si son considerados en conjunto, significativo poder de persuasión. Por cierto, por ocasión de la sentencia del caso Claude Reyes, en 2006, la Corte de San José consideró varios documentos no vinculantes, como se verá en el siguiente apartado.

---

<sup>646</sup> Información disponible en <https://redrta.org/quienes-somos/> y <https://redrta.files.wordpress.com/2013/09/nuevos-estatutos-rta.pdf>. Acceso el 25 de diciembre de 2019. Aunque la mayor parte de sus miembros sean entidades públicas, aparece en el “ámbito social” por tener entre ellos organizaciones como la OEA, listada entre los “Miembros Adherentes”.

<sup>647</sup> RTA, *Tercer Debate Temático: Inexistencia de información*, 28 de marzo de 2016, disponible en <http://jurisprudencia.redrta.org/SitePages/ConsideracionesRTA.aspx>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Destaque del investigador. Se observa que el documento trae al principio la expresión “propuesta de criterio”.

<sup>648</sup> Resolución 74/5 de la Asamblea General, “Proclamación del 28 de septiembre Día Internacional del Acceso Universal a la Información, A/RES/74/5 (21 de octubre de 2019), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/74/5>. Acceso el 22 de noviembre de 2019.

<sup>649</sup> En ese mismo sentido, vd. Bishop, C. A., Op. cit. pp. 208-209. Trae: “[f]or example, the UN and Inter-American special rapporteurs on freedom of expression and numerous NGO declarations were the first to assert and articulate a right of access to information based on the right to freedom of expression”. p. 208. Sobre el papel de las ONG, vd., asimismo, Valles Bento, L., Op. cit. pp. 50-56.

## **2.4. La incidencia del dominio ambiental en el proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública**

En esta sección, se examinará cómo y por qué el caso Claude Reyes, que tramitó ante el sistema interamericano de derechos humanos, configura un paso determinante para la consolidación del derecho de acceso a la información pública. Se verá que fue denunciado a la Comisión Interamericana por coalición heterogénea (representantes de la sociedad civil, una organización vinculada a la comunidad académica y diputado) de tres países; que la Comisión, entre otros argumentos, trajo la existencia de un “consenso creciente” en torno a la obligación estatal positiva de “brindar” información (en su demanda a la Corte, cita el caso Guerra y otros v. Italia, del sistema europeo, también objeto de análisis); que la Corte, a su vez, cita expresamente no solo el “consenso regional” en la materia, sino también la adopción de normativa sobre el tema por muchos países, “a nivel mundial”. La primera sentencia de una Corte internacional de derechos humanos en reconocer expresamente el derecho *humano* de acceso a la información pública tuvo repercusión significativa.

El caso fue motivado por el interés de acceder a información ambiental – en efecto, nuestro derecho se hace muy visible en temas ambientales, que impactan directamente en la vida de las Personas, cada vez más conscientes de la crisis ecológica. Dada esa circunstancia, se hace importante, al menos a nivel introductorio, conocer la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente y considerar determinados aspectos de la información ambiental, en aras de comprender adecuadamente el caso Claude Reyes y su contexto.

La motivación ambiental proporciona notable aportación al proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública, por lo que merece examen específico. En ese contexto, el Convenio de Aarhus aporta ideas dignas de consideración.

### **2.4.1. Apuntes sobre la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente**

La relación entre los derechos humanos y el medio ambiente<sup>650</sup> es un tema insuficientemente abordado por la doctrina, pero cada vez más frecuente en foros

---

<sup>650</sup> El medio ambiente suele ser entendido en cuatro dimensiones: natural, cultural, artificial y laboral. En la presente investigación, por la expresión “medio ambiente” entiéndase el medio ambiente natural.

internacionales<sup>651</sup>. Por ejemplo, en el ámbito universal, el Consejo de Derechos Humanos decidió “nombrar, por un período de tres años, un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”<sup>652</sup>. En el marco regional, la Comisión Interamericana llegó a otorgar medidas cautelares a favor de Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú (Pará, Brasil), por entender que la construcción de la usina hidroeléctrica Belo Monte afecta la vida y la integridad personal de los miembros de diferentes comunidades indígenas<sup>653</sup>. Por cierto, el caso tuvo gran repercusión en la prensa brasileña e internacional y generó incomodidad en el gobierno brasileño, que se reflejó, por algún tiempo, en su relación con ese órgano<sup>654</sup>. Como se ve, se trata de tema que puede tener relevantes consecuencias prácticas.

La relación entre los derechos humanos y el medio ambiente también ha sido objeto de atención de parte de organizaciones internacionales por medio de eventos, como el seminario conjunto promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Oficina del Alto Comisionado (Ginebra, Suiza, enero de 2002)<sup>655</sup>, y la reunión de expertos promovida por los mismos actores (Nairobi, Kenia, noviembre de 2009)<sup>656</sup>. Esa

---

<sup>651</sup> P. ej., según el comunicado de prensa n. 62/11, de 24 de junio de 2011, de la Comisión Interamericana: “[e]n los últimos años, la defensa del medio ambiente y su relación con los derechos humanos son temas que están cada vez más presentes en el trabajo de la CIDH y en las solicitudes y peticiones que se presentan a la Comisión. Mientras tanto, la CIDH está recibiendo cada vez más denuncias sobre asesinatos, amenazas y hostigamientos contra los defensores y las defensoras que trabajan en este campo”. CIDH. *CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en El Salvador*. Comunicado de prensa n° 62/2011, de 24 de junio de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/062.asp>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. párr. 5.

<sup>652</sup> Resolución 19/10 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el medio ambiente”, A/HRC/RES/19/10 (19 de abril de 2012), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/19/10>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Párr. operativo 2.

<sup>653</sup> CIDH. Medida Cautelar n° 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil. Resumen. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acceso el 10 de noviembre de 2019. Las medidas cautelares, según el art. 25 del Reglamento de la Comisión, “se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable”. CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>. Acceso en la misma fecha. A propósito, dicha disposición remite, entre otros, al art. 41.b de la Convención Americana. Asimismo, vd. art. 63.2 del mismo instrumento.

<sup>654</sup> Ministério das Relações Exteriores. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Nota à imprensa n° 142. 5 de abril de 2011. Disponible en [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2555:solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2555:solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280). Acceso el 10 de noviembre de 2019.

<sup>655</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Report of the joint OHCHR-UNEP seminar on human rights and the environment 16 January 2002”, E/CN.4/2002/WP.7, 22 de marzo de 2002, disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Reportonjoint\\_OHCHR-UNEPseminar2002.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Reportonjoint_OHCHR-UNEPseminar2002.pdf). Acceso el 10 de noviembre de 2019.

<sup>656</sup> El evento – *High Level Expert Meeting on the future of Human Rights and Environment: Moving the Global Agenda Forward* – ocurrió entre 30 de noviembre y 1 de diciembre. Información disponible en <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Events/HumanRightsandEnvironment/tabid/2046/language/en-US/Default.aspx>. Acceso el 28 de agosto de 2015.

relación fue mencionada en la Cumbre de Johannesburgo, en 2002<sup>657</sup>. Más recientemente, en septiembre de 2014, esa relación fue objeto de la 3ª Conferencia UNITAR-Yale sobre gobernanza ambiental y democracia<sup>658</sup>. En el marco de la Organización de los Estados Americanos, la *American University*, el Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA) y el Centro de Derecho Internacional del Medio Ambiente (CIEL) organizaron conjuntamente, el 19 de marzo de 2002, un Seminario de Expertos sobre la materia, a fin de colaborar con la OEA, que decidió seguir acompañando el tema<sup>659</sup>.

Hubo – fruto, en gran medida, de las primeras reuniones – un cierto grado de consenso sobre las tres dimensiones de la relación entre ambos dominios:

- 1) el medio ambiente como un requisito para el disfrute de los derechos humanos;
- 2) ciertos derechos humanos – especialmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia – como instrumentos para la gobernanza ambiental;
- 3) el derecho a un medio ambiente saludable como un derecho humano<sup>660</sup>.

La primera dimensión sugiere que las obligaciones estatales en materia de derechos humanos deberían incluir el deber de asegurar el nivel de protección ambiental necesario al pleno disfrute de esos derechos. La segunda dimensión considera determinados derechos humanos como instrumentos esenciales para la protección ambiental (vd. principio 10 de la Declaración de Río). Sobre la tercera dimensión hay importante debate en curso, y aunque sea cierto que no hay un instrumento internacional global que declare el medio ambiente como un derecho humano, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>657</sup> En el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, de que se tratará adelante, se decidió: “169. Reconocer la consideración que se debe prestar a la posible relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, con la plena y transparente participación de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los Estados observadores.” El Plan está recogido en el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas, “Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002”, A/CONF.199/20, disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.199/20>. Acceso el 10 de noviembre de 2019.

<sup>658</sup> Vd. <http://conference.unitar.org/yale2014/> y <http://www.unitar.org/egp/unitar-yale-initiative>. Acceso el 22 de agosto de 2015.

<sup>659</sup> Resolución 1819 (XXXI-O/01) de la Asamblea General de la OEA, “Derechos humanos y medio ambiente”, AG/RES. 1819 (XXXI-O/01) (5 de junio de 2001), disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres\\_1819.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1819.htm). Acceso el 10 de noviembre de 2019. Vd. <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/HUMAN-RIGHTS-AND-ENVIRONMENT-SEMINAR.pdf>. Por medio del documento CP/CAJP-1895/02, de 2 de abril de 2002, hicieron recomendaciones a la OEA. Vd. Resolución 1896 (XXXII-O/02) de la Asamblea General de la OEA, “Derechos humanos y medio ambiente en las Américas”, AG/RES. 1896 (XXXII-O/02) (4 de junio de 2002), disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agres\\_1896.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agres_1896.htm). Acceso el 10 de noviembre de 2019.

<sup>660</sup> Vd. <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Events/HumanRightsandEnvironment/tabid/2046/language/en-US/Default.aspx>. Vd., asimismo, OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, “Human rights and the environment: summary of paper of professor Dinah Shelton”, CP/CAJP-1896/02, 4 de abril de 2002, disponible en [www.oas.org/council/CAJP/docs/cp09488e05.doc](http://www.oas.org/council/CAJP/docs/cp09488e05.doc). Acceso el 28 de agosto de 2015. El párr. siguiente también está fundamentado en esas mismas fuentes.

Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) y la Carta Africana lo preven<sup>661</sup>.

El tema también fue objeto de informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en diciembre de 2011, así como de informe conjunto del Alto Comisionado y del PNUMA, por ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20). En estudio analítico presentado al Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionada considera que “existen tres planteamientos principales que pueden coexistir y no se excluyen necesariamente entre sí”. Los dos primeros, en esencia, coinciden con las dos primeras dimensiones expuestas, mientras, según dicho informe, el tercer planteamiento “propone la integración de los derechos humanos y el medio ambiente en el concepto de desarrollo sostenible”<sup>662</sup>. A su vez, según el informe conjunto, la protección del medio ambiente y la promoción de los derechos humanos son vistas, cada vez más, como objetivos complementarios. La relación entre ambos dominios, que integran el desarrollo sostenible, tiene tres dimensiones – las dos primeras coinciden con el espíritu de las dos primeras dimensiones expuestas. La tercera dimensión, en este documento, tiene relación con políticas públicas, con economía<sup>663</sup>.

---

<sup>661</sup> Vd. art. 11 del Protocolo y art. 24 de la Carta, ya citada. *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”)*, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, Serie sobre tratados, OEA, n° 69, disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>662</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/19/34>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. Citas en los párs. 7 y 9, respectivamente. Vd. párs. 7-9. En efecto, para la Alta Comisionada, se trata de “dos cuestiones centrales” distintas. “En primer lugar, ¿cuál es la naturaleza de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente? En segundo lugar, ¿debe reconocer la comunidad internacional un nuevo derecho humano a un medio ambiente saludable?” (pár. 6). Fueron recibidas diversas comunicaciones, entre las cuales, las de Brasil y de España. Se registra que Navanethem Pillay, de Sudáfrica, fue Alta Comisionada entre 2008 y 2014.

<sup>663</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Human Rights and the Environment: Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP* (Nairobi: Naciones Unidas, 2012), disponible en [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9970/JointReport\\_OHCHR\\_HRE.pdf?sequence=1&amp%3BisAlloWed](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9970/JointReport_OHCHR_HRE.pdf?sequence=1&amp%3BisAlloWed). Acceso el 11 de noviembre de 2019. pp. 6 y 20. Según el documento, no hay texto internacional que trate ambos temas de forma holística o una agencia que aborde a ambos dominios – la falta de coordinación entre agencias y órganos de tratado debería ser enfrentada como prioridad. En ese contexto, los tratados de cada dominio deben ser considerados de forma integrada y coherente en el marco de un sistema de gobernanza fortalecido. pp. 6-7. Sobre la relación entre ambos dominios, vd. pp.10-20, esp. p. 20, en que se lee: “[e]conomic and other public activities, programmes and policies can either undermine or support the goals of environmental protection, human rights and sustainable development”. Por cierto, al principio del texto, se tiene: “[e]fforts to encourage sustainable development must recognise the relationship between human rights and the environment and ensure their mutual benefits are realised. Without integrating human rights and environmental protection, sustainable development and the green economy will not succeed”. p. 6. También se aboga que: “[u]sing a rights-based approach to guide decision-making will ultimately lead to better results from Rio+20 when trying to encourage sustainable development and a green economy. This approach offers many advantages for dealing with environmental protection, such as (i) increased legitimacy of policies by integrating social and environmental concerns, (ii) enhanced accountability of governments, the private sector and environmental or human rights organizations, and (iii) and stronger cross-sectoral links, which can further efforts towards sustainable development”. p. 7.

La Corte Interamericana también se manifestó acerca del tema por medio de la Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017 – por cierto, en reacción a su invitación, la Corte recibió más de cincuenta observaciones escritas por parte de varios y variados actores. En ese contexto, observa “la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos”. Al final, entre otros puntos, opina, por unanimidad, que “[c]on el propósito de garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción, en relación con la protección del medio ambiente, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente”<sup>664</sup>.

## 2.4.2. Evolución de la postura hacia la información ambiental

Considerando el punto anterior, cabe una sucinta contextualización del movimiento ecológico, que tiene antecedentes lejanos en el siglo XIX. Los movimientos conservacionistas impulsaron el establecimiento de sociedades científicas, como la Sociedad Zoológica Londinense, de 1830, y de parques naturales, como el Parque Nacional de Yellowstone, de 1872, en Estados Unidos. El movimiento conservacionista de Estados Unidos estimuló iniciativas semejantes en otros países – por otro lado, la *Office International pour la Protection de la Nature*, establecida en Bruselas, en 1928, no tuvo gran expresión. Asociaciones ambientales aparecen a mitad del siglo pasado y las protestas ambientales encontraron eco en universidades de Estados Unidos. A escala internacional, la cuestión ambiental encontró abrigo en las Naciones Unidas<sup>665</sup>.

---

En conclusión, defienden que “ensuring human rights and protecting the environment must be incorporated in the outcomes of Rio+20 to achieve sustainable development. Using a rights-based approach to frame these issues will lead to better results that consider the baseline of human requirements, equality and non-discrimination, meaningful participation, empowerment and accountability”. p. 38.

<sup>664</sup> Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acceso el 25 de agosto de 2018. Sobre las observaciones escritas, vd. párs. 5-11. Primera cita en el pár. 55, que concluye: “otra consecuencia de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es que, en la determinación de estas obligaciones estatales, la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional, los cuales como parte del *corpus iuris* internacional contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de las obligaciones derivadas de la Convención Americana en esta materia”. Destaque en el original. Segunda cita en el pár. 244, punto 8. Asimismo, vd. párs. 213-225.

<sup>665</sup> MARTÍN MATEO, R., *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. pp. 12-18. En las palabras del profesor: “interesa resaltar los esfuerzos que en las últimas décadas del siglo pasado se realizaron para la creación de parques naturales. Las grandes matanzas de animales salvajes y las talas intensivas de bosques (13) dieron lugar a que surgieron voces de protesta que cuajaron en Estados Unidos en concretas medidas federales. El movimiento conservacionista norteamericano adquirió un notable impulso estimulando después iniciativas similares en otros países. En 1865 se dieron los primeros pasos para la creación del Parque de Yosemite, y en 1872 fue creado por el Congreso el Parque



A propósito, al menos desde 1977, el profesor Martín Mateo ya alertaba que “la realidad ha demostrado que la distorsión por obra del hombre de los mecanismos naturales no conduce a un orden nuevo, sino al desorden y al caos ecológico” y que se hace necesario “instaurar a escala mundial un modelo institucional adecuado a las exigencias de la hora presente”<sup>666</sup>.

Por cierto, para fines de la presente investigación, “información ambiental” incluye, por ejemplo, información sobre el estado de los elementos del medio ambiente y las actividades y medidas que puedan afectar a esos elementos y a los derechos humanos<sup>667</sup>.

El acceso a la información ambiental está relacionado con la democracia<sup>668</sup>. Tamaña la importancia de la información ambiental que “es la base sobre la que se asienta la acción

---

Nacional de Yellowstone (14). Este movimiento fue decisivamente impulsado por MUIR, fundador del Sierra Club, organización a la vez conservacionista y excursionista, encontrando después un firme apoyo en el presidente Teodoro Roosevelt, quien convocó la famosa Conferencia de Gobernadores de la Casa Blanca de 1908, que discutió por primera vez las interrelaciones del agotamiento de suelo, erosión, escasez de agua y disminución de la vida de los animales en libertad (15)”. pp. 13-14. Nota que hubo una “conjunción de múltiples factores, entre los que cabe incluir desde luego los precedentes conservacionistas y el viejo romanticismo antiindustrial reverdecidos al hilo de nuevas corrientes como el movimiento ‘hippy’ (21), que surgió en las costas californianas. Está presente también una profunda crítica de las condiciones resultantes de la organización capitalista-industrial y la aspiración de hacer primar la calidad de vida sobre otras ventajas cuantitativas (22), por ello no puede extrañar el que estas tendencias tengan especial importancia en los países industrializados del área de economía de mercado, aunque también en el campo socialista se detectan inquietudes semejantes, si bien con sensibles diferencias de matiz”. p. 17. Asimismo, nota que “[l]a protestas contra la degradación del medio ambiente recibió un sustancial apoyo en los ‘campus’ de las Universidades norteamericanas e incluso se tiene la sospecha de que las autoridades de esta nación lo animaron con especial simpatía en cuanto que distraía o diversificaba la atención estudiantil de otros temas más polémicos. El Gobierno americano institucionalizó el llamado ‘Día de la Tierra’ en abril de 1970 y el Congreso se mostró especialmente receptivo hacia este tipo de iniciativas. Las propias Naciones Unidas acogieron tales inquietudes, y tras las Conferencias de París de 1968, Londres de 1970 y las reuniones de Nueva York, Praga y Ginebra de 1971 (24) tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo en junio de 1972 (25), donde hubo de vencerse serias resistencias que ya se hicieron presentes a lo largo de las reuniones anteriores por parte de los países del Tercer Mundo, que veían con justificado temor el riesgo de que se diversificase la atención mundial olvidándose temas para ellos más acuciantes, como el de los alimentos, temiendo no sin razón que se aplicasen a objetivos ambientales los recursos que ellos necesitaban, congelándose su desarrollo. Como consecuencia de esta Conferencia se crearon organizaciones especializadas, institucionalizándose el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)”. pp. 17-18.

<sup>666</sup> Ib. pp. 12-18. Cita en las pp. 11 y 60. En sus propias palabras: “el remedio a tales problemas no aparece delineado en los sistemas políticos contemporáneos, ni parecen asimilables las soluciones necesarias por un orden terráqueo basado en Estados-naciones celosamente defensores de su soberanía. La actual crisis, que parece insalvable, es imputable a la postre a una obsoleta tecnología social desincronizada del más rápido ritmo de aplicación de los conocimientos científicos. Sólo puede salvar a la Humanidad una nueva ética ecológica (173) que ya ha aflorado entre una minoría de pensadores de vanguardia y que confusamente se intuye por grandes sectores de la opinión pública, si llega a plasmar en una nueva y rigurosa ideología que a través de una revolución aún pendiente sea capaz de instaurar a escala mundial un modelo institucional adecuado a las exigencias de la hora presente (174). En otro caso y en un plazo no excesivamente dilatado quizá la catástrofe ecológica sería inevitable”. pp. 59-60.

<sup>667</sup> Según el Convenio de Aarhus, adelante tratado, “[p]or ‘información(es) sobre el medio ambiente’ se entiende toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a:”, p. ej., “[e]l estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua”; “las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente”; “[e]l estado de salud del hombre” (art. 2.3).

*Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, Aarhus, 25 de junio de 1998, vol. 2161, núm. 37770, p. 447, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en). Texto en español disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>. Acceso el 16 de diciembre de 2019.



protectora del medio ambiente por parte de las Administraciones Públicas, la educación ambiental e incluso la investigación<sup>669</sup>. Para que todo ello se materialice, la información ambiental debe ser “*veraz, continua, tempestiva e completa*”, a la vez técnica y comprensible para el público<sup>670</sup>.

En el presente apartado, se examina la evolución de la información ambiental en el marco del derecho internacional del medio ambiente, dado que “[I]os avances en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a justicia en materia ambiental están ligados a la evolución del Derecho internacional ambiental<sup>671</sup>”.

El derecho internacional del medio ambiente registraba, hasta la década de 1960, el intercambio de informaciones exclusivamente entre los gobiernos de los Estados Partes en los instrumentos internacionales pertinentes. Hasta entonces, no se pensaba en compartir esa información con el público<sup>672</sup>. El *Tratado Antártico* de 1959 avanza en ese sentido, al prever el intercambio de observaciones y resultados científicos sobre la Antártida, “los cuales estarán disponibles libremente<sup>673</sup>”.

La protección de la salud (en específico, por la amenaza nuclear) ha jugado papel importante en la cuestión de la información ambiental, como sugieren la adopción, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, del *Convenio sobre la protección contra las radiaciones*<sup>674</sup> y, en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica, de la *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*<sup>675</sup>.

---

<sup>668</sup> FENSTERSEIFER, T., *Direitos fundamentais e proteção do ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*, Livraria do Advogado, Porto Alegre 2008. pp. 120-129.

<sup>669</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., APODACA ESPINOSA, Á. R. de, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente: Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007. p. 181. Para conocer la autoría de cada parte del libro, vd. p. 31. Autoría, en este caso, de Apodaca Espinosa.

<sup>670</sup> Y ante la falta de certeza científica, el informante debe ser imparcial y posibilitar a los informados todos los ángulos de la cuestión, sin privilegio a ningún punto de vista. Y caso entienda necesario posicionarse, debe presentar sus razones, bien como las contrarias. Leme Machado, P. A., Op. cit. pp. 91-92.

<sup>671</sup> Razquin Lizarraga, J. A., Apodaca Espinosa, Á. R., Op. cit. p. 45. Así como para el autor citado, que sigue con las siguientes palabras, en esta tesis “[n]o van a examinarse, obviamente, los numerosos texto internacionales con previsiones relativas a la democracia ambiental, sino algunos hitos relevantes para mostrar su carácter dinámico y evolutivo”. Autoría de Razquin Lizarraga.

<sup>672</sup> Leme Machado, P. A., Op. cit. p. 261.

<sup>673</sup> Vd. art. III.1.c) del Tratado. *Tratado Antártico*, Washington, 1º de diciembre de 1959, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 402, núm. 5778, p. 71, disponible en <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280136dbc>. Acceso el 22 de febrero de 2020. Cooperación internacional en materia de investigación científica y libertad de investigación científica en la Antártida están entre los valores que fundamentan el Tratado, según el Preámbulo. Leme Machado, P. A., Op. cit. pp. 116-117 y 261.

<sup>674</sup> Adopción en 1960 y vigencia en 1962. El instrumento prevé que la información acerca de la existencia de riesgos debidos a radiaciones ionizantes será proporcionada a los trabajadores. Vd. art. 9. *Convenio sobre la protección contra las*

La preocupación por la información ambiental sigue presente en las dos grandes conferencias internacionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. El Principio 19 de la *Declaración de Estocolmo*, de 1972, enfatiza la educación ambiental, también a través de los medios de comunicación:

“Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y el mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.”<sup>676</sup>

La *Carta Mundial de la Naturaleza*, aprobada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/37/7, de 28 de octubre de 1982, trae, entre sus principios, elementos de educación ambiental y difusión de información:

15. Los conocimientos relativos a la naturaleza se difundirán ampliamente por todos los medios, en especial por la enseñanza ecológica, que será parte de la educación general.

16. Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar

---

radiaciones, Ginebra, 22 de junio de 1960, disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C115](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C115).

Acceso el 11 de noviembre de 2019. Leme Machado, P. A., Op. cit. pp. 118 y 261.

<sup>675</sup> Adopción y vigencia en 1986, poco después del accidente de Chernóbil. El instrumento prevé, en su art. 2, que, en caso de accidente nuclear, el Estado Parte bajo cuya jurisdicción o control ocurrió el accidente debe notificar los Estados que pueden ser afectados y suministrarles (y al Organismo Internacional de Energía Atómica) información con miras a reducir al mínimo las consecuencias radiológicas. *Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, Viena, 26 de septiembre de 1986, disponible en [https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1986/infcirc335\\_sp.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1986/infcirc335_sp.pdf). Acceso el 11 de noviembre de 2019. Leme Machado llama la atención al art. 3 (“otros accidentes nucleares”), a respecto de los cuales los Estados Partes “podrán” efectuar notificaciones. Concluye afirmando que “[n]egar a informação pós-acidente nuclear equivale a impor uma patologia às possíveis vítimas, ou até causar-lhes a morte.” Leme Machado, P. A., Op. cit. pp. 133-137. p. 137.

<sup>676</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972”, A/CONF.48/14/Rev.1 (1973), disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto.<sup>677</sup>

El informe *Nuestro futuro común*, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/42/427, de 4 de agosto de 1987), también conocido como Informe Brundtland, es conocido por definir el desarrollo sostenible<sup>678</sup>. En lo que a nuestro derecho se refiere, es importante destacar que, en el informe, se aboga por el reconocimiento del derecho de acceso a la información ambiental<sup>679</sup>.

En el prefacio del presidente, Gro Harlem Brundtland informa que “primero y ante todo nuestro mensaje va dirigido a las personas, a aquellos cuyo bienestar constituye el objetivo fundamental de toda política de medio ambiente y desarrollo. Especialmente, la Comisión se dirige a la juventud”. Y transmite algo importante pero poco difundido: el papel de los profesores en la difusión de la información. Así, para ella, “[e]l personal docente mundial tiene un papel primordial que desempeñar para darle a conocer el presente informe”<sup>680</sup>. Entre los principios del anexo I del informe, se encuentran los de notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial y de intercambio de informaciones<sup>681</sup>. También aquí se nota una referencia, aunque no tan explícita como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, al contenido de la información pública – instrumento, en este caso, de promoción del desarrollo sostenible<sup>682</sup>.

---

<sup>677</sup> Resolución 37/7 de la Asamblea General, “Carta Mundial de la Naturaleza”, A/RES/37/7 (28 de octubre de 1982), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/37/7>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>678</sup> Según el informe: “[e]l desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. p. 59.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, A/42/427 (4 de agosto de 1987), disponible en <https://undocs.org/es/A/42/427>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>679</sup> 82. El reconocimiento por los Estados de su obligación de asegurar un medio ambiente adecuado para la presente y las futuras generaciones es un paso importante hacia el desarrollo duradero. Sin embargo, el progreso se verá también facilitado por el reconocimiento, por ejemplo, del derecho del individuo a tener acceso a la información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales, el derecho a ser consultado y a participar en la adopción de decisiones que es probable tendrán efectos importantes sobre el medio ambiente, y el derecho a recursos jurídicos y reparación por parte de quienes han sido o pueden ser gravemente afectados en cuanto a salud y medio ambiente. Destaque del investigador. p. 363. Vd, asimismo, el párrafo siguiente.

<sup>680</sup> Prefacio del presidente, pp. 10-15. p. 14.

<sup>681</sup> 6. Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial

Los Estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente resultarán afectadas por una actividad proyectada y les otorgarán igualdad de acceso y proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.

15. Intercambio de informaciones

Los Estados de origen proporcionarán información oportuna y pertinente a los otros Estados interesados en lo que respecta a los recursos naturales o interferencias ambientales que traspasen las fronteras. Vd. pp. 382 y 383.

<sup>682</sup> Vd. p. 359 (pár. 65): “[a]bandonar las políticas de un desarrollo insostenible a nivel nacional e internacional requerirá inmensos esfuerzos para informar al público y conseguir su apoyo”. Aunque de forma implícita y eclipsada por el papel de actores no estatales, en ese pasaje está la producción y difusión de determinada información pública, cuestión esencial para fundamentar el mecanismo que será presentado en el capítulo final.

En 1992, líderes de todo el mundo se reunían en Río, en la primera gran Conferencia tras el fin de la Guerra Fría – aurora de un nuevo orden<sup>683</sup>. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 3 a 14 de junio de 1992), la importancia del acceso a la información ambiental fue reconocida por el Principio 10 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, *toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas*, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. *Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos*. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”<sup>684</sup>

La Declaración, “aunque carente de vinculatoridad jurídica directa (*soft law*), tiene una honda significación, pues establece un objetivo que ha de informar el posterior desarrollo del Derecho internacional ambiental y que se irá incorporando progresivamente como Derecho fuerte o vinculante a través de convenios internacionales”<sup>685</sup>.

El Principio 10 “confiere carta de naturaleza a los tres pilares de la democracia ambiental o derechos de acceso – información, participación y justicia – y supone el reconocimiento del paradigma democrático en el seno de las políticas ambientales, tomando

---

<sup>683</sup> LAFER, C., “Apresentação”, en Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, 1993, pp.7-8. En sus palabras: “A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que passamos a conhecer como Conferência do Rio, é um evento singular na história da diplomacia multilateral. Trata-se da primeira grande conferência a ocorrer após o término da Guerra Fria, sob o signo da descontinuidade, pois as categorias e os padrões que refletiam a ordem anterior, marcada pela confrontação Leste-Oeste, não mais se aplicam. Esse vácuo conceitual e referencial característico de momentos de ruptura confere à Conferência do Rio uma dimensão exemplar. Ante a falta de tradição, a Conferência do Rio traz consigo a possibilidade de vislumbrar o universal fugidivo, ao apontar para uma nova ordem”. p. 7. Para Lafer, la Conferencia “adquire, pois, uma dimensão ainda maior: a de marco básico na direção de um novo ordenamento do sistema internacional. A integração das temáticas do meio ambiente e do desenvolvimento permite superar a lógica da confrontação, característica da ordem anterior, pela lógica da cooperação e da co-responsabilidade, fundadora da nova ordem. Delineam-se, assim, os elementos para a construção de uma parceria igualitária entre as nações”. p. 8.

<sup>684</sup> Destaque del investigador. Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, (14 de junio de 1992), disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>685</sup> Razquin Lizarraga, J. A., Apodaca Espinosa, Á. R., Op. cit. p. 46. Autoría de Razquin Lizarraga.

además como modelo el sistema de protección de los derechos humanos”<sup>686</sup>. Asimismo, trae una semilla de publicidad activa<sup>687</sup>.

El plan de acción *Programa 21*, también producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), según el propio documento, “[r]efleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente”<sup>688</sup>. El capítulo 40, dedicado a la “información para la adopción de decisiones”, está dividido en “dos esferas de programas” para reducir la diferencia en materia de datos y para mejorar el acceso a la información (pár. 40.1). Uno de los objetivos de la primera esfera de programa es “[d]ar acceso a la información pertinente en la forma y en el momento en que se precise para facilitar su uso” (pár. 40.5, “d”). En cuanto a la segunda, ya en aquel momento se percibe la dificultad para acceder a la información “en la escala pertinente de agregación”<sup>689</sup> – cuestión especialmente importante al enfoque de derechos humanos.

Sobre la Conferencia de 1992, nota Prieur que “*si elle n'a pas vraiment introduit des principes totalement nouveaux, a néanmoins mis en avant les relations entre environnement et développement en laissant entendre que la démocratie était une condition indispensable pour la lutte contre la pauvreté et pour le développement durable*”<sup>690</sup>.

---

<sup>686</sup> SALAZAR ORTUÑO, E., “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 537-558. p. 542.

<sup>687</sup> En palabras de Valles Bento: “[a] referida declaração representa um avanço, no âmbito das Nações Unidas, ao reconhecer um direito positivo, vale dizer, uma obrigação endereçada ao Estado de proporcionar o efetivo acesso a informações por ele produzidas ou custodiadas, ao menos no que se refere a questões ambientais. Nesse contexto, o direito de acesso a informação é compreendido também como um instrumento necessário à proteção de outros direitos, neste caso, a um meio ambiente equilibrado”. Valles Bento, L., Op. cit. p. 27.

<sup>688</sup> En Brasil, el documento es conocido como *Agenda 21*. Naciones Unidas, “Programa 21” (junio de 1992), disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>. Referencia en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter1.htm>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>689</sup> Pár. 40.17. Existe una riqueza de datos y de información que se podría utilizar para la gestión del desarrollo sostenible. Encontrar la información adecuada en el momento preciso y en la escala pertinente de agregación es una tarea que se torna cada vez más difícil. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>690</sup> PRIEUR, M., “Démocratie et droit de l'environnement et du développement”, *Revue juridique de l'Environnement*, 1, 1993, pp. 23-30. Disponible en [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_1993\\_num\\_18\\_1\\_2922](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1993_num_18_1_2922). Acceso el 19 de abril de 2019. p. 23. Según el autor, la Agenda 21 y la Declaración de Río “comportent à cet égard de nombreux éléments (...): il est indispensable d'engager le maximum d'acteurs sociaux dans la protection de l'environnement pour qu'il y ait un véritable élan collectif se traduisant par la consécration du droit de l'homme à l'environnement. Cela implique nécessairement la mise en place d'une démocratie plus participative tant au plan local, national qu'international comme le réclamait déjà le rapport Bruntland”. Id. Más adelante, nota: “[l]a consécration du droit de l'homme à l'environnement doit s'accompagner d'une extension du droit à l'information et du droit d'accès aux tribunaux” y se refiere al Principio 10. p. 27.

La *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, adoptada el 9 de mayo 1992 (art. 26) y en vigencia desde 21 de marzo de 1994<sup>691</sup>, incluye una serie de obligaciones relacionadas a la información en la materia, como: “[f]ormular, aplicar, publicar y actualizar regularmente” programas con medidas contra el cambio climático (art. 4.1.b); adoptar políticas y tomar medidas de mitigación del cambio climático (art. 4.2.a); promover “[e]l acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos” (art. 6.a.ii); informar a la Conferencia de las Partes “[u]na descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención” (art. 12.1.b)<sup>692</sup>. Se destaca la obligación, prevista en el art. 4.2.a, de preparar un plan de acción contra el cambio climático, precedente importante para el MSCDH. Por fin, se observa que las reuniones de los órganos del tratado son accesibles a observadores acreditados<sup>693</sup>.

El *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, adoptado en Río de Janeiro el cinco de junio de 1992 y en vigor desde el 29 de diciembre de 1993, trae la obligación de promover la comprensión de la importancia de conservar la diversidad biológica o de establecer procedimientos de evaluación de impacto ambiental, con participación del público, cuando proceda<sup>694</sup>. Las Partes tienen, asimismo, la obligación de intercambiar información “de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica” (art. 17.1). Las Partes tienen, además, la obligación de preparar estrategias nacionales sobre el tema (art. 6.a)<sup>695</sup>, lo que, en la práctica, conlleva la obligación de producir información para la concretización del pacto. También se trata de precedente importante para el MSCDH.

---

<sup>691</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, Nueva York, 9 de mayo de 1992, vol. 1771, núm. 30822, p. 107, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en). Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>692</sup> Vd., además, art. 4.2.b, 6.b), 12.2.a y 12.3.

<sup>693</sup> BRUNNÉE, J., HEY, E., “Transparency and International Environmental Institutions”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 23-48. pp. 30-32. Citan el art. 7.6 del Tratado. p. 31.

<sup>694</sup> *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992, vol. 1760, núm. 30619, p. 79, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=XXVII-8&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-8&chapter=27&clang=en). Acceso el 11 de noviembre de 2019. Vd. arts. 42. Asimismo, vd. arts. 13 y 14.1.a). Vd., además, arts. 6 y 7d.

<sup>695</sup> Vd., igualmente, arts. 17.2 y 19, en especial el 19.4, sobre información en materia de biotecnología. Sobre ese tema, vd. Leme Machado, P. A., Op. cit. pp. 145-147.

Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible

Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y



La *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África* establece obligaciones relacionadas con la materia de estudio. El art. 9 estipula la obligación de tornar público los pertinentes programas de acción nacionales, los cuales, según el art. 10.2.e., “facilitarán el acceso de las poblaciones locales a la información y tecnología adecuadas”. Además, según el art. 16.f., las Partes “intercambiarán información procedente de todas las fuentes públicamente accesibles que sea pertinente para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía y dispondrán que esa información sea plena, abierta y prontamente asequible”. Asimismo, según el art. 19.1.g, las Partes cooperarán en materia de “reunión, análisis e intercambio de información” y, por fuerza del art. 19.1.i., capacitarán personal encargado de la difusión de determinada información. Las Partes, además, en atención al art. 19.3, cooperarán para la sensibilización del público y educación en la materia, por medio de campañas (19.3.a) o la promoción, “de manera permanente”, del acceso a la información (19.3.b). La elaboración y ejecución de planes de acción de forma participativa también es un principio del MSCDH (art. 3.a)<sup>696</sup>.

En 1997, en Estrasburgo, el Instituto de Derecho Internacional, premio Nobel de la Paz en 1904, aprobó *resolución sobre procedimientos para la adopción e implementación de normas en materia ambiental*<sup>697</sup>. Según su art. 17, los Estados deberían cooperar con ONG interesadas en difundir información “*as complete as possible*” sobre problemas y cuestiones ambientales y sobre las normas nacionales e internacionales pertinentes. Según su art. 20, las organizaciones internacionales con competencia ambiental deberían mantener gobiernos,

---

<sup>696</sup> *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, París, 14 de octubre de 1994, vol. 1954, núm. 33480, p. 3, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-10&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-10&chapter=27&clang=en). Acceso el 11 de noviembre de 2019. Vd., además, arts. 5b, 5d, 5e, 9, 10.2.g, 11, 18.2.a), 19.1.j (planificación y gestión estratégicas), 19.1.k (proceso interactivo de enseñanza y aprendizaje a largo plazo), 22.2.b y 26. Se destaca el art. 3.a, que trae: Para alcanzar los objetivos de la presente Convención y aplicar sus disposiciones, las Partes se guiarán, entre otras cosas, por los siguientes principios:

(a) las Partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que, a niveles superiores, se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local;

<sup>697</sup> Institut de Droit international, *Procedures for the Adoption and Implementation of Rules in the Field of Environment (Eighth Commission, Rapporteur: Mr Felipe Paolillo)*, 4 de septiembre de 1997, disponible en [http://www.idi-il.org/app/uploads/2017/06/1997\\_str\\_04\\_en.pdf](http://www.idi-il.org/app/uploads/2017/06/1997_str_04_en.pdf). Acceso el 11 de noviembre de 2019.



ONG y el público en general “*permanently informed*” sobre sus actividades y programas<sup>698</sup>. Ambas disposiciones también sirven de precedente al MSCDH.

El *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, de 1993, entre Canadá, Estados Unidos y México, tiene entre sus objetivos “promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales” (art. 1h) y trae una serie de medidas de publicidad activa, como la difusión de informes sobre el estado del medio ambiente (art. 2.1.a), de normas pertinentes (art. 4), de información sobre incumplimiento (art. 5.1.d)<sup>699</sup>. Llama la atención, en especial, el art. 4.2, que sirve de precedente a nuestro mecanismo:

2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:
  - (a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y
  - (b) brindará a las Personas y las Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

El *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)*, adoptada en junio de 1998 y en vigor desde octubre de 2001, es referencia en la materia. El acceso a la información ambiental “sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio” y “[s]in que el público tenga que invocar un interés particular” constituyen avances significativos del texto<sup>700</sup>. Es decir, con el acceso a la información

---

<sup>698</sup> Según el artículo 19, los Estados y las organizaciones internacionales con competencia ambiental debería dar la publicidad debida a los procedimientos de implementación, como la publicación de informes. En el original en inglés, los artículos citados:

*Article 17*

*In order to encourage the participation of all interested entities and persons in the discussion of environmental issues, States should cooperate with interested non-governmental organizations in disseminating information as complete as possible on environmental problems and issues and on national and international rules relating to them.*

*Article 20*

*International organizations with competence in environmental matters should keep governments, interested non-governmental organizations and public opinion in general permanently informed on their activities and programmes.*

<sup>699</sup> *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, 1993, disponible en <http://www.cec.org/es/sites/default/files/naaec-es.pdf>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. Asimismo, vd. arts. 10.5.a), 11.7, 11.8, 12, 13. A propósito, vd. EBBESSON, J., “Global or European Only? International Law on Transparency in Environmental Matters for Members of the Public”, en en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 49-74. pp. 69-70.

<sup>700</sup> Wanderley Lima, R. “La información ambiental... Op. cit. Vd. arts. 3.9 y 4.1.a. En la ocasión, se alertó: “[p]or otro lado, el art. 4.3.a) merece seriedad y fundada crítica. Decir que ‘Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente si: a) La autoridad pública de la que se soliciten no dispone de las informaciones solicitadas;’ confiere al ciudadano una gran inseguridad. Resulta muy cómodo al Estado no dar la información ambiental, siempre que no le convenga, alegando que no la tiene. Si no la tiene, debe buscarla. Al final, la protección del medio ambiente es también un deber estatal, y no exclusivo del ciudadano”. Vd. art. 4.

ambiental, las Personas se convierten en protagonistas, en sujetos activos<sup>701</sup>. En el texto, el medio ambiente aparece relacionado a los derechos humanos (vd. preámbulo y art.1, p. ej.)<sup>702</sup>.

El art. 5 del Convenio prevé una serie de medidas sobre la recogida y difusión de información ambiental – publicidad activa. Entre dichas medidas figura la difusión de información “en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente” (art. 5.1.c). La disposición prevé que informaciones como leyes, políticas, planes, programas e informes sobre el estado del medio ambiente “estén cada vez más disponibles en bases electrónicas de datos a las que el público pueda tener fácilmente acceso por medio de las redes públicas de telecomunicaciones” (art. 5.3)<sup>703</sup>. Los informes citados son previstos por el art. 5.4, que determina la publicación y difusión regular (como máximo, a cada tres o cuatro años) de un informe nacional sobre el estado del medio ambiente – el Convenio, así, determina la *producción de información pública*, cuestión fundamental para esta investigación. Determina, igualmente, la *adopción de medidas legislativas* para difundir tratados, leyes y documentos orientativos sobre el tema (art. 5.5). Además, establece la *comunicación de informaciones* “sobre la manera en que la administración (...) desempeña las funciones públicas o presta servicios públicos relativos al medio ambiente” (art. 5.7.c) o la *elaboración de mecanismos* para que “informaciones suficientes sobre los productos se pongan a disposición del público de forma que los consumidores puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa” (art. 5.8). Como se ve, tal disposición explícita clara y detalladamente la información ambiental a ser difundida, bien como pasos para su difusión (art. 5.2), conformando, en cierta medida, un *plan de trabajo* – algo que sirve de precedente al MSCDH y es digno de consideración para posible aplicación en otros textos. En definitiva, se busca la promoción de una *postura estatal activa*.

En el marco de la segunda Reunión de las Partes del Convenio, realizada en Almaty (Kazajstán), en mayo de 2005, se aprobó la Decisión II/4, las *Directrices de Almaty* sobre la promoción de la aplicación de los Principios del Convenio de Aarhus en foros internacionales.

---

<sup>701</sup> BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho ambiental*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014. p. 361. Para el autor, “[l]as personas están, desde esta situación protagónica ganada, en la mejor de las situaciones para favorecer a la protección del indicado derecho. La persona se convierte en un sujeto activo del sistema mediante el acceso a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia”. Sobre el Convenio y la ley española correspondiente, vd. pp. 359-371.

<sup>702</sup> A propósito, Ebbesson sostiene que la relación entre el Convenio de Aarhus y el CEDH es visible ya durante las negociaciones del primero. Ebbesson, J., Op. cit. p. 66. Asimismo, el autor afirma que el TEDH se ha referido al Convenio de Aarhus en varias decisiones, resultando, así, en una “*even stronger normative foundation in the region, which may spill over to other issue areas involving public interests and human rights*”. Ib. Sobre el Convenio de Aarhus, vd. pp. 56-61.

<sup>703</sup> Recordemos que, en 1998, internet daba sus primeros pasos.

Entre las principales Directrices, se encuentran las siguientes: la información ambiental debería estar disponible en internet (par. 20); la información ambiental debería ser aportada de forma activa (pár. 22); cualquier Persona debería tener acceso a información ambiental bajo petición, sin la necesidad de demostrar interés (pár. 23)<sup>704</sup>.

En 2002, por ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, realizada entre 26 de agosto y 4 de septiembre en Johannesburgo, “se confirman los principios y acciones acordados en Río en 1992”<sup>705</sup>. En lo que se refiere a los propósitos de esta investigación, la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible* trata de la participación (pár. 26); de un entorno regulatorio transparente para las empresas (pár. 29); de instituciones internacionales más democráticas (pár. 31). En efecto, se nota, en el pár. 26, que sirve de precedente al MSCDH: “el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles”<sup>706</sup>. El *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, a su vez, incluye una serie de medidas relacionadas a nuestro tema, en materias como legislación sobre vivienda (pár. 11.e); producción y consumo sostenibles (pár. 15.d); medidas de eficiencia ecológica (pár. 16.c); fuentes de energía (pár. 20.m); productos químicos y desechos peligrosos (pár. 23.d); recursos hídricos (pár. 25.b); desertificación y sequía (pár. 41.e); desastres (pár. 134.a). En el apartado referente al “[f]ortalecimiento de los marcos institucionales para el desarrollo sostenible en el plano nacional”, fomentar la transparencia aparece como medida para fortalecer las instituciones gubernamentales (pár. 163) y proporcionar acceso a la información pública sobre normas, políticas y programa, como medida para promover la participación pública (pár. 164)<sup>707</sup>.

*Las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*

---

<sup>704</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Decision II/4: Promoting the application of the principles of the Aarhus Convention in international forums: adopted at the second meeting of the Parties held in Almaty, Kazakhstan, on 25-27 May 2005”, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (20 de junio de 2005), disponible en <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.5.e.pdf>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. Vd. pár. 3.7 del Convenio.

<sup>705</sup> Razquin Lizarraga, J. A., Apodaca Espinosa, Á. R., Op. cit. p. 47. Autoría de Razquin Lizarraga.

<sup>706</sup> Declaración disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.199/20>. Acceso el 19 de abril de 2019.

<sup>707</sup> El Plan está recogido en el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, doc. A/CONF.199/20, ya citado.

fueron adoptadas por el Consejo del PNUMA en febrero de 2010<sup>708</sup>. Merecen registro, para los propósitos de esta investigación, las Directrices 4, 5 y 6, que tratan de la actualización, preparación y difusión de información ambiental, y la Directriz 7, que trata de la creación de capacidad<sup>709</sup>.

Veinte años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, líderes de todo el mundo volvieron a reunirse en Río de Janeiro. Durante la preparación, hubo debates. En ese contexto, en el documento preparatorio de Brasil para la Conferencia, figura como una de las propuestas “*o início de um processo de negociação de uma convenção global para assegurar a implementação do Princípio 10 da Declaração do Rio*”<sup>710</sup>.

En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, denominado “*El futuro que queremos*”, avalado por la AGNU (A/RES/66/288, de 27 de julio de 2012), nuestro tema aparece en algunos párrafos, que bien recalcan su importancia (párs. 42-44) o lo asocian a temas como alimentos, planificación urbana, salud de la mujer (párs. 117, 136, 146). El párrafo más importante de la materia trae:

---

<sup>708</sup> Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado por el Consejo de UNEP en la Decisión SS.XI/5, parte A de 26 de Febrero 2010, disponible en [http://www.pnuma.org/sociedad\\_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf](http://www.pnuma.org/sociedad_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf). Acceso el 11 de noviembre de 2019. Según el documento, “[e]l propósito de estas directrices voluntarias es proporcionar una orientación general a los Estados que la hayan solicitado, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 en el marco de su legislación y procesos nacionales”. A propósito, vd. Ebbesson, J., Op. cit. pp. 68-69.

<sup>709</sup> Directriz 4. Los Estados deberían garantizar que sus autoridades públicas competentes reúnen y actualizan periódicamente información ambiental, que incluya información sobre el desempeño ambiental de los operadores de actividades que podrían afectar al medio ambiente y su cumplimiento de las reglamentaciones. Para ello, *los Estados deberían establecer sistemas pertinentes que aseguren un flujo adecuado de información sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar de modo significativo al medio ambiente.*

Directriz 5. Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables, información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

Directriz 6. En caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunde inmediatamente toda la información que permita al público adoptar las medidas necesarias para evitar ese daño.

Directriz 7. Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad, y fomentarla, tanto entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

Destaque del investigador. También sirve de precedente al MSCDH.

<sup>710</sup> Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20. Brasília, 1º de novembro de 2011. Disponible en [http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf). Acceso el 11 de noviembre de 2019. A propósito, vd. Ebbesson, J., Op. cit. pp. 67, 73-74. El autor trae que, aunque no hubo acuerdo en ese sentido en la Conferencia, sí hubo acuerdo que resultó en el pár. 99, examinado a continuación. Para él, “[w]hile such a general provision in a policy document does not ensure global law on transparency in environmental matters, (...) it reveals at least some ambition in advancing international law on the topic”. p. 74.

99. Alentamos a que se adopten medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda.<sup>711</sup>

Comparado con el Principio 10 de la Declaración de 1992, ese párrafo pierde en asertividad (el lenguaje pasa del “deberán” al “alentamos”) pero gana en amplitud (incluye los niveles regional, subnacional y local). Por otro lado, su párrafo 10 avanza en relación al párrafo 31 de la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, al tratar sobre la transparencia de instituciones internacionales<sup>712</sup>. Otros párrafos también tratan nuestro tema: como parte del compromiso de fortalecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por medio de la difusión de información ambiental (pár. 88.e); acogiendo iniciativas que buscan reunir información ambiental y contribuir para que sean adoptadas decisiones informadas (pár. 90); en el marco de temas como agricultura (pár. 114) o productos químicos (pár. 220). Se nota, en especial, que en el párrafo 251 se reconoce la *necesidad* de información sobre el desarrollo sostenible<sup>713</sup>. Al final, se solicita al Secretario General la difusión de los compromisos voluntarios – “debe ser plenamente transparente y accesible al público y actualizarse periódicamente” (pár. 283)<sup>714</sup>.

Para Ebbesson, las cuatro principales conferencias de las Naciones Unidas sobre cuestiones ambientales (Estocolomo, 1972; Río de Janeiro, 1992; Johannesburgo, 2002, Río

---

<sup>711</sup> Resolución 66/288 de la Asamblea General, “El futuro que queremos”, A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/66/288>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. Se registra que el lenguaje constante en el doc. A/CONF.216/L.1, de 19 de junio de 2002, es un poco diferente, no apenas en este párrafo. Disponible en [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf). Acceso en la misma fecha.

<sup>712</sup> Río, 2012: 10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones de todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas.

Johannesburgo, 2002: 31. Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.

<sup>713</sup> 251. Reconocemos la necesidad de disponer de información global, integrada y con base científica sobre el desarrollo sostenible. En este sentido, solicitamos a los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas que, conforme a sus respectivos mandatos, apoyen a las comisiones económicas regionales en labor de reunir y compilar las aportaciones nacionales para contribuir a este esfuerzo mundial. Además, nos comprometemos a movilizar recursos financieros y crear capacidad, particularmente para los países en desarrollo, a fin de llevar a término esta empresa.

<sup>714</sup> Sobre el documento final de la Conferencia, Prier comparte una serie de observaciones, como “[m]al rédigé, plein des répétitions, traitant de tout” (p. 609). PRIEUR, M., “Introduction à Rio+20 ou l’avenir que nous ne voulons pas”, *Revue juridique de l’environnement*, vol. 37, 2012/4, pp. 609- 611. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2012-4-page-609.htm>. Acceso el 19 de abril de 2019.

de Janeiro, 2012) “*signify the increasing attention to transparency in international environmental discourse, policy formation and – possibly – law*”<sup>715</sup>.

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015) “es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (párrafo inicial), con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, fruto de un proceso participativo (pár. 6). Se declara aspirar a “un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible” (pár. 9). En ese contexto, se tienen en cuenta las posibilidades traídas por las tecnologías de la información (pár. 15); se menciona “transparencia de las medidas y del apoyo prestado” para el combate al cambio climático (pár. 32); se reconoce “la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que (...) se basen en (...) instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas” (pár. 35) y, para los indicadores, de “datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones” (pár. 48; vd., además, pár. 57), cuestión fundamental desde el enfoque de derechos humanos. Asimismo, se menciona la promoción de un sistema multilateral de comercio transparente (pár. 68)<sup>716</sup>.

Nuestro tema aparece, directa o indirectamente, en una serie de metas, en temas tan diversos como mercados de productos básicos alimentarios (2.c); salud sexual y reproductiva (3.7); tecnología de la información y las comunicaciones (4.b – becas; 5.b – empoderamiento de las mujeres; 9.c – acceso a Internet; 17.8 – banco de tecnología y creación de capacidad en la materia); información para el desarrollo sostenible (12.8); cambio climático (13.a); comercio y acceso a los mercados (17.12). Para los fines de la presente investigación, las metas más importantes son: “[c]rear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (16.6) y “[g]arantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (16.10). Ambas forman parte del Objetivo 16: “[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

---

<sup>715</sup> Ebbesson, J., Op. cit. p. 50. El autor entiende “*transparency as referring both to public access to information and data as such, and to public access to decision-makers, decision-making procedures and institutions*”. p. 52.

<sup>716</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015), disponible en <https://undocs.org/sp/A/RES/70/1>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

Como medio de implementación, se prevé un portal de información sobre políticas relacionadas con ciencia, tecnología e innovación (pár. 70). Asimismo, se menciona un marco transparente de seguimiento y examen de la implementación de la Agenda (pár. 72). También se aborda la transparencia en el marco de cooperación para aprovechamiento de datos, incluso de observación de la Tierra e información geoespacial (pár. 76). Se menciona, igualmente, un informe anual preparado por el Secretario General “en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas a partir del marco de indicadores mundiales, los datos de los sistemas nacionales de estadística y la información reunida en el plano regional”, además del Informe mundial sobre el desarrollo sostenible (pár. 83).

Contribuciones de la sociedad civil, tanto la *Carta de la Tierra*<sup>717</sup> cuanto el *Proyecto de Pacto internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo*<sup>718</sup> no solo consagran el derecho de acceso a la información ambiental como exhortan a la asunción de una postura proactiva en la materia – en ese sentido, también instrumentos regionales como la *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*<sup>719</sup> y la *Convención Africana sobre la protección de la naturaleza y de los recursos naturales*<sup>720</sup>.

---

<sup>717</sup> La *Carta de la Tierra*, disponible en [http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter\\_spanish.pdf](http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf). Acceso el 11 de noviembre de 2019. El principio 8.c trae:

c. Asegurar que la información de vital importancia para la salud humana y la protección ambiental, incluyendo la información genética, esté disponible en el dominio público.

Asimismo, vd. Principio 13.a.

<sup>718</sup> Según el art. 15.3:

3. *Parties shall ensure that all persons, without being required to state an interest, have the right to require environmental information from public authorities, and to seek, receive, and disseminate information with regard to the environment, subject only to such restrictions as may be provided by law and are necessary for respect for the rights of others, for the protection of national security or for the protection of the environment. States, in particular, shall collect and disseminate information related to the environment.*

Se nota que la última parte de la disposición, sobre la obligación de difundir información ambiental, no estaba presente en la disposición correspondiente (art. 14.3) de la versión anterior del documento, de 2010. Con efecto, en los comentarios al art. 15, se hace referencia a medidas proactivas por parte de los Estados. pp. 67-68. El Proyecto también trata de la difusión de informe nacional, a intervalos regulares, sobre el estado del medio ambiente (art. 48.3) y de medidas relacionadas a la educación ambiental, con especial atención a los pueblos indígenas y comunidades locales (art. 54.2). Asimismo, se refiere a la difusión de información sobre hábitos de consumo (art. 36.a) y sobre planificación familiar (art. 37.f). Vd., además, art. 53. IUCN Environmental Law Programme (in cooperation with the International Council of Environmental Law). *Draft International Covenant on Environment and Development – Implementing Sustainability – Fifth edition: Updated Text*. Gland, Suiza: IUCN, 2015. Disponible en <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-031-rev4.pdf>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. Versión anterior: *Draft International Covenant on Environment and Development. Fourth edition: Updated Text*. Gland, Suiza: IUCN, 2010. Disponible en <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-031-rev3.pdf>. Acceso en la misma fecha.

<sup>719</sup> La Directiva establece entre sus objetivos el de “garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo” (art. 1, a). El art. 7 trata de la difusión de información ambiental y determina la adopción de medidas como: i) hacerla disponible en internet; mínimamente, documentos como tratados, políticas, informes, estudios sobre impacto medioambiental (arts. 7.1 y 7.2); ii) publicar, como máximo a cada 4 años, “informes nacionales y, según el caso, regionales o locales sobre el estado del medio ambiente” (art. 7.3); iii) difundir, “en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente”, “inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre que permita al público que pueda resultar afectado la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza” (art. 7.4). Directiva



En marzo de 2018, en Escazú, Costa Rica, fue adoptado el *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe* (“Acuerdo de Escazú”). Abierto a la firma en septiembre del mismo año, cuenta, en marzo de 2019, con 16 firmas (entre ellas, la de Brasil). Entre sus principios (art. 3), constan: “b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; (...) h) principio de máxima publicidad;”. Se prevé atención especial a Personas o grupos en situación de vulnerabilidad (art. 4.5, art. 5.3, art. 6.6). Asimismo, se prevé que “cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso” (art. 4.8). Según el art. 5.1, “[c]ada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad”. Sobre la denegación de acceso, el art. 5.7 establece que “[e]n los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos. Cada Parte alentará la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan el acceso de la información” y el art. 5.8 “[l]os motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente”. Como se ve, la interpretación se encuentra presente en 2 artículos. Además, están previstos mecanismos de revisión (art. 5.18)<sup>721</sup>.

---

2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea L 41/26, 14/02/2003, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:ES:PDF>. Acceso el 11 de noviembre de 2019.

<sup>720</sup> Adoptada en Maputo el 11 de julio de 2003 y vigente desde 23 de julio de 2016. Enmienda la Convención de Argel de 1968. Establece, en su art. 16, que los Estados adoptarán las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para asegurar la difusión y acceso del público a la información ambiental.

*African Convention on the conservation of nature and natural resources*, Maputo, 11 de julio de 2003, disponible en [https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-treaty-0029 -\\_revised\\_african\\_convention\\_on\\_the\\_conservation\\_of\\_nature\\_and\\_natural\\_resources\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-treaty-0029_-_revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources_e.pdf). Acceso el 21 de noviembre de 2019. Información sobre fechas de adopción y vigencia disponible en [https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-sl-revised\\_african\\_convention\\_on\\_the\\_conservation\\_of\\_nature\\_and\\_natural\\_resources.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-sl-revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources.pdf). Acceso en la misma fecha. A propósito, vd. LEME MACHADO, P. A., Op. cit. pp. 174-175 y 263, para quien el documento tuvo “*a sábia visão de inspirar-se na Convenção de Aarhus*”. p. 175.

<sup>721</sup> *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, Escazú, 4 de marzo de 2018, disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en). Acceso el 11 de noviembre de 2019. Según su art. 22.1, entrará en vigor con “entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”. Según el art. 5.18:

Artículo 5 Acceso a la información ambiental

18. Cada Parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Cada Parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.

El art. 6.1 tiene especial relevancia para esta investigación, en la medida en que prevé la obligación de producir y difundir información pública regularmente (“la información ambiental relevante para sus funciones”):

#### Artículo 6

##### Generación y divulgación de información ambiental

1. Cada Parte **garantizará**, en la medida de los recursos disponibles, **que las autoridades competentes generen**, recopilen, pongan a disposición del público **y difundan la información ambiental relevante para sus funciones** de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado. (destaques del investigador)

Se prevé que “[c]ada Parte hará sus mejores esfuerzos por publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente” (art. 6.7). Asimismo, están previstas evaluaciones independientes de desempeño ambiental, según art. 6.8:

8. Cada Parte alentará la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que tengan en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente e indicadores comunes, con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales. Las evaluaciones deberán contemplar la participación de los distintos sectores.

Además, y con un lenguaje asertivo, el art. 6.11 determina el establecimiento y actualización de los sistemas de archivo y gestión documental, “procurando en todo momento que dicha gestión facilite el acceso a la información”.

Este nuevo Acuerdo, como se ve, trae avances relevantes. Desde ya, se invita los países de América Latina y del Caribe a unirse formalmente al texto y a implementarlo de la mejor manera posible.

Ese listado es suficiente para evidenciar una cierta aceptación global de la importancia del tema<sup>722</sup>, así como para demostrar su evolución, desde el intercambio de información

---

<sup>722</sup> Ebbesson, J., Op. cit. p. 73. Trae: “[t]he global environmental conventions with provision for transparency, access to information and public participation, as well as the 2010 UNEP Guidelines, do reveal some global consent, or at least acceptance, of the value of transparency in environmental matters”.

exclusivo entre gobiernos hasta la postura activa de difusión de información ambiental – iniciada en Río, cobra tintes vinculantes y detallados en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de America del Norte y en Aarhus y tiene su esencia replicada en otros instrumentos. Se hace cada vez más necesario adoptar esa postura activa, así como medidas formativas, a imagen de campañas de información y sensibilización ambiental, puesto que la crisis ecológica “requiere un cambio sustancial en el comportamiento y en la mente de las personas”<sup>723</sup>.

En efecto, esa reciente postura configura una valiosa aportación del dominio ambiental al proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública – una semilla de publicidad activa.

### 2.4.3. El caso Guerra y otros v. Italia

El caso se empezó a tramitar en el sistema europeo cuando los demandantes denunciaron a la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos, en octubre de 1988, la polución provocada por una usina química, los riesgos de accidentes y la ausencia de medidas por parte de las autoridades. De hecho, la usina llegó a ser declarada de “alto riesgo” por las autoridades y ya se habían registrado accidentes graves – en el más grave, de septiembre de 1976, 150 fueron hospitalizadas por intoxicación con arsénico. Los demandantes invocaron el art. 10 del Convenio Europeo (libertad de expresión) por la no adopción, por las autoridades competentes, de medidas para informar a la población sobre los riesgos pertinentes y las disposiciones a adoptar en caso de accidente, según lo previsto por la legislación italiana<sup>724</sup>.

Para la Comisión, la cuestión era saber si el artículo 10 otorga un derecho a recibir informaciones e impone al Estado la adopción de medidas positivas. En aquel momento, la Corte Europea entendía que ese dispositivo imponía a los Estados la obligación negativa de

---

<sup>723</sup> WANDERLEY LIMA, R., “Aspectos administrativos de los ordenamientos brasileño y español en materia ambiental”, *Revista Jus Navigandi*, núm. 52, 2001. Disponible en <https://jus.com.br/artigos/2356/aspectos-administrativos-de-los-ordenamientos-brasileno-y-espanol-en-materia-ambiental>. Acceso el 11 de noviembre de 2019. En la ocasión, se dijo: “[c]ualquier medida que se adopte debe estar apoyada en campañas de información coordinada, puesto que la mejora ambiental requiere un cambio sustancial en el comportamiento y en la mente de las personas a nivel individual y colectivo. La información es un instrumento efectivo y tan poderoso como las medidas más severas”. En ese contexto, el comportamiento y mente de las autoridades públicas debería ver las Personas como los legítimos propietarios de la información bajo custodia gubernamental y un aliado en la tomada de decisiones. En ese sentido, FOTI, J. *et al*, *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*, World Resources Institute, Washington, 2008. p. 5.

<sup>724</sup> Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2214967/89%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-47379%22%5D%7D>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Usina ubicada a cerca de un quilómetro de la ciudad de Manfredonia, provincia de Foggia, sudeste de la península. Vd. párs. 4, 5, 16, 17 y 40 del Informe.

no injerencia al libre intercambio de informaciones<sup>725</sup>. La Comisión Europea, a su vez, infirió que ese entendimiento no necesariamente excluye la posibilidad de existencia de obligaciones estatales positivas derivadas de ese dispositivo<sup>726</sup>.

La Comisión nota la Resolución 1087, de 26 de abril de 1996, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre las consecuencias del accidente de Chernóbil, y la considera un indicio del desarrollo de una opinión, al menos a nivel europeo, en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental a la información sobre actividades peligrosas para el medio ambiente y el bienestar de las Personas. Para el órgano, la importancia de un derecho a la información en ese dominio deriva de su razón de ser: proteger el bienestar y la salud de las Personas<sup>727</sup>.

La Comisión recuerda que el Convenio puede asegurar la protección de un valor jurídico de distintos modos. En esa línea, observa que el derecho a la información puede proporcionar “protección complementaria” a otros derechos. Así, para la Comisión, en los dominios interdependientes de protección ambiental, salud pública y bienestar de las Personas, el artículo 10 debe ser interpretado atribuyendo un verdadero derecho a recibir informaciones, especialmente del Estado. Lo contrario, razona la Comisión, dejaría situaciones amparadas por otros derechos sin un importante medio de protección, lo que contrariaría el principio emanado del artículo 1, que impone a los Estados adoptar todas las medidas necesarias para realizar la Convención. Ese principio, aboga, justifica la existencia de un derecho a la información ambiental para reforzar indirectamente la protección de otros derechos<sup>728</sup>. Así, la extinta Comisión concluyó, por 21 votos a 8, que hubo violación del art. 10 del Convenio Europeo (pár. 52).

---

<sup>725</sup> Ib. Párrs. 40 y 41. La Comisión recuerda el entendimiento de la Corte en los casos *Leander v. Suecia* (1987) y *Gaskin v. Reino Unido* (1989): “*la liberté de recevoir des informations (...) interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir*”. Pár. 41.

<sup>726</sup> En ese sentido, la Comisión argumenta que el término “*essentiellement*”, usado por la Corte en esos casos, deja abierta la posibilidad de ampliar el alcance de esa norma en el sentido de incluir obligaciones positivas a los Estados, por analogía a la interpretación del art. 8 desarrollada por ambos órganos. Ib. Pár. 42. Vd., a propósito, párr. 58 de la sentencia del caso *Guerra*.

<sup>727</sup> Párrs. 33 y 44 y 45 del informe. En el párr. 4 de la resolución, ya citada, se lee: “[s]imilarly, the Assembly believes that public access to clear and full information on this subject - and many others for that matter - must be viewed as a basic human right.”

<sup>728</sup> En el dominio ambiental, la “protección complementaria” tiene, además, papel preventivo, según la Comisión. párrs. 46-48. En el párr. 43, la Comisión defiende interpretación evolutiva y teleológica: “[o]n ne saurait donc négliger l'importance que dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information du public. La Commission rappelle à cet égard que ‘la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (...) et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu.’”

Las opiniones separadas de algunos Comisarios, constantes en el citado informe de la Comisión, traen puntos de vista dignos de atención. La opinión disidente de H. Danelius, a la que se suma P. Lorenzen, trae la idea entonces predominante: el artículo 10 otorga el derecho a recibir informaciones que otros estén dispuestos a suministrar. H. G. Schermers, a su vez, considera que la Comisión eligió una estrategia equivocada – para él, la protección otorgada por el art. 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar) es más amplia que la ofrecida por el art. 10<sup>729</sup>. G.H. Thune, M.A. Nowicki, B. Conforti y N. Bratza entienden que la interpretación de la Comisión es demasiado amplia. Admiten que el art. 10 incluye la libertad de recibir informaciones y puede imponer a los Estados determinadas obligaciones positivas, pero se muestran contrarios a una interpretación que obligue los Estados a reunir, elaborar y difundir informaciones<sup>730</sup>.

El caso fue juzgado por el Tribunal Europeo el 19 de febrero de 1998 (pocos meses antes de la adopción del Convenio de Aarhus). La Corte destaca que ocho miembros de la Comisión estuvieron en contra de la decisión mayoritaria y que dos de las tres opiniones disidentes señalaron la posibilidad aplicar el art. 8 al caso. Registra, asimismo, que en su escrito a la Corte y en la audiencia, los demandantes también se valieron de los arts. 8 y 2 (derecho a la vida) del Convenio y considera tener jurisdicción para juzgar el caso bajo los arts. 2, 8 y 10. El gobierno italiano aboga que el art. 10 no impone cualquier obligación positiva, algo que sería “extremamente difícil de implementar”<sup>731</sup>.

---

<sup>729</sup> Schermers esclarece, de inicio, no ser contrario a la obligación estatal de informar. Para él, la obligación del gobierno es más de control que de información. La labor principal del gobierno, así, es vigilar la industria, pues sin vigilancia, no hay información; es decir, la obligación de difusión no tiene sentido sin la obligación de recolección. En el caso concreto, la obligación de respetar la vida privada de los demandantes incluye no solamente el control de las usinas, sino toda la ayuda posible a los habitantes de alrededor – y la obligación de informar sería apenas una parte de esta ayuda. Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de M. H. Danelius a laquelle déclare se rallier M. P. Lorenzen. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2214967/89%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-47379%22%5D%7D>. Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de M. H. G. Schermers. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2214967/89%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-47379%22%5D%7D>. Ambos con acceso el 12 de noviembre de 2019.

<sup>730</sup> Para ellos, “*pareille interprétation dénature le sens premier des termes de cet article*” y es incompatible con la jurisprudencia constante de la Corte. De esa forma, según ellos, cuando se trata de la salud y seguridad de las Personas, las autoridades tienen, con el fin de minimizar riesgos y a causa del art. 8, la obligación positiva de suministrar información pertinente. Entienden, así, que se trata de violación al art. 8 y no al art. 10, por razones “*sensiblement indéniables*” a las usadas por la mayoría.

Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de Mme G.H. Thune, MM. M.A. Nowicki, B. Conforti et N. Bratza. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2214967/89%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-47379%22%5D%7D>. Acceso el 12 de noviembre de 2019.

<sup>731</sup> TEDH. Caso Guerra y otros v. Italia. Sentencia de 19 de febrero de 1998. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58135%22%5D%7D>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Párrs. 40, 41 y

La Corte se mantuvo fiel a su entendimiento. Razona que no se puede interpretar la libertad de recibir información de forma a imponer a los Estados, “*in circumstances such as those of the present case*”, obligaciones positivas de recopilar y difundir información “*of its own motion*”, por lo que el art. 10 no sería aplicable. Sin embargo, la Corte recordó haber reconocido, en casos sobre restricción a la libertad de prensa, que “el público tiene un derecho a recibir información como un corolario de la función específica de periodistas, que es difundir informaciones e ideas sobre asuntos de interés público”, como en los casos *Observer y Guardian v. Reino Unido*, de 1991, y *Thorgeir Thorgeirson v. Islandia*, de 1992. Tras registrar que los hechos del caso Guerra son “*clearly distinguishable*” de los casos citados, reitera su jurisprudencia (caso *Leander*)<sup>732</sup>. Al que parece, la Corte no enfrentó por completo el espíritu de la argumentación elaborada por la Comisión.

Al final, entre otras cosas, la Corte decidió: i) por 18 votos a 2, que el art. 10 no es aplicable; ii) por unanimidad, la aplicabilidad del art. 8 y su violación; iii) por unanimidad, que no es necesario analizar el caso también bajo el art. 2; iv) por unanimidad, otorgar una indemnización a cada uno de los demandantes a título de “*non-pecuniary damage*”<sup>733</sup>.

Tras la decisión, diez de los veinte Jueces del caso decidieron registrar sus opiniones separadas. Aquí se percibe que la preferencia por el art. 8 no fue tan tajante como indican los números (18 a 2). La Corte parece haber dejado abierta la vía del art. 10 para decisiones futuras. En esa línea, la Juez Palm, en su opinión concurrente, no excluye la posibilidad de que, en circunstancias distintas a las del caso concreto, el Estado puede estar obligado a difundir información que, por su naturaleza, no llegaría a conocimiento del público de otra manera. Tan significativo cuanto el contenido de su opinión concurrente es el hecho de que a ella se hayan sumado otros cinco Jueces. El Juez Jambrek, a su vez, introduce una cuestión interesante: la posibilidad de considerar la negativa gubernamental de acceso a la información sin justificación válida como equivalente a un acto de injerencia de las autoridades, algo

---

46. Para la Comisión, el artículo 10 impone la obligación positiva de coleccionar, procesar y difundir información ambiental, que, de otra forma, no llegaría al conocimiento del público. Párrs. 51 y 52.

<sup>732</sup> Sentencia, párrs. 53 y 54. Traducción y destaque del investigador.

53. (...). *The Court reiterates that freedom to receive information, referred to in paragraph 2 of Article 10 of the Convention, “basically prohibits a government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him” (see the Leander v. Sweden judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, p. 29, § 74). That freedom cannot be construed as imposing on a State, in circumstances such as those of the present case, positive obligations to collect and disseminate information of its own motion.*

<sup>733</sup> Sentencia, parte dispositiva. p. 20.

prohibido por el art. 10. Por fin, el Juez Thór Vilhjálmsson manifestó preferencia por el art. 10, pero entiende también posible aplicar el art. 8<sup>734</sup>.

Como consecuencia de la Sentencia, el gobierno italiano indemnizó a las víctimas, envió la Sentencia a todas las autoridades interesadas, publicó una traducción en varios periódicos jurídicos italianos, bien como un resumen en una página web llevada a cabo por varias asociaciones. Según el gobierno, esas medidas de concienciación contribuyeron a un mejor tratamiento del tema<sup>735</sup>.

Los argumentos esgrimidos por la Comisión y la posibilidad de aplicación del art. 10 de la Convención Europea a casos futuros configuran una valiosa contribución del caso Guerra y otros v. Italia al proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública. Tras todo lo expuesto, es posible comprender el significado del caso Claude Reyes.

#### **2.4.4. El caso Claude Reyes v. Chile**

El presente apartado se dedica al escrutinio del caso Claude Reyes y otros v. Chile, en especial de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de septiembre de 2006, lo que se justifica: i) por su importancia histórica – fue la primera oportunidad en que una corte internacional afirmó el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, como ya se ha dicho; ii) por su importancia técnica – bien construida, constituye referencia en la materia; iii) por su repercusión significativa – la sentencia ha sido citada por académicos<sup>736</sup>, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>737</sup>, por Relatores Especiales, en Declaración Conjunta<sup>738</sup>.

---

<sup>734</sup> pp. 21-27. Se transcribe la opinión en la íntegra la opinión concurrente de la juez Palm: “*I have voted with the majority in favour of holding that Article 10 of the Convention is not applicable in the present case. In doing so I have put strong emphasis on the factual situation at hand not excluding that under different circumstances the State may have a positive obligation to make available information to the public and to disseminate such information which by its nature could not otherwise come to the knowledge of the public. This view is not inconsistent with what is stated in paragraph 53 of the judgment*”. p. 23.

<sup>735</sup> El gobierno informó que “*the activities concerned in the case ceased definitively in 1994 and that the inquiries subsequently conducted by authorities have confirmed the absence ever since of any high risk activity or stock*”. Vd. anexo a la Resolución ResDH(2002) 146, de 17 de diciembre de 2002, del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Resolution ResDH(2002) 146 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 19 February 1998 in the case of Guerra and others against Italy” (17 de diciembre de 2002), disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2214967/89%22%22itemid%22%3A%22001-56153%22%7D>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. En la ocasión, el gobierno italiano adujo que la violación se debió a la incorrecta aplicación de legislación entonces vigente.

<sup>736</sup> Vd., p. ej., Piñar Mañas, J. L., “Transparencia y protección de datos... Op. cit. pp. 47-48. Para el autor, la posición de la Corte configura “doctrina novedosa respecto a decisiones anteriores” y “doctrina que merece una especial atención, si bien es verdad que el derecho de acceso queda vinculado en exceso a la libertad de expresión e información”.



Los hechos llevados a consideración de la Corte empezaron en mayo de 1998, cuando la Fundación Terram, por medio de su Director Ejecutivo, Claude Marcel Reyes, remitió carta al vicepresidente ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras<sup>739</sup> de Chile<sup>740</sup>. La Fundación solicitaba información relacionada con los contratos celebrados por el Estado chileno con el inversor extranjero sobre el proyecto Río Cónдор, como la identidad de los inversores, los antecedentes considerados por el Comité de Inversiones Extranjeras y el capital efectivamente ingresado a Chile<sup>741</sup>. El Estado no suministró información referente a 3 de los 7 puntos solicitados y tampoco fundamentó la negativa. Los recursos al Judiciario resultaron infructuosos<sup>742</sup>.

El procedimiento ante la Comisión Interamericana empezó en diciembre del mismo año, por iniciativa de una verdadera coalición transnacional<sup>743</sup>. La decisión de ese grupo

---

<sup>737</sup> TEDH. Caso Stoll v. Suiza. Sentencia de 10 de diciembre de 2007. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22stoll%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22:%5B%22001-83870%22%5D%7D>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Vd. párs. 43 y 111.

<sup>738</sup> Vd. Declaración Conjunta de diciembre de 2006, ya citada.

<sup>739</sup> El Comité es “el único organismo autorizado, en representación del Estado de Chile, para aceptar el ingreso de capitales del exterior acogidos al [...] Decreto ley [N° 600] y para establecer los términos y condiciones de los respectivos contratos” (Sentencia, ya citada, pár. 57.3).

<sup>740</sup> Mediante la carta, “indicó que dicha organización se propuso ‘evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto [Río Cónдор], medir el impacto sobre el medio ambiente [...] y activar el control social respecto de la gestión de los órganos del Estado que tienen o han tenido injerencia en el desarrollo del proyecto de explotación Río Cónдор’”. Sentencia, pár. 57.13. El proyecto “involucra[ba] el desarrollo de un complejo forestal integrado, compuesto de un aserradero mecanizado, planta reelaboradora de madera, fabricación de chapas y tableros, planta recuperadora de astillas [y] planta energética [...]”. Dicho proyecto era de “gran impacto ambiental” y generó discusión pública.” (Sentencia, pár. 57.7).

<sup>741</sup> Según párrafo 41 de la demanda:

“1. Los contratos concertados entre el Estado chileno y el inversor extranjero con respecto al proyecto Río Cónдор, indicando la fecha y la oficina notarial en que éstos se celebraron y copia de esos documentos, dado que se trataba de instrumentos.  
2. Las identidades de los inversores del proyecto, extranjeros y/o nacionales.  
3. Los antecedentes que el Comité de Inversiones Extranjeras consideró, en Chile y en el extranjero, para asegurar la seriedad y pertinencia de los inversores y los acuerdos de dicho Comité en los que se aceptaron estos precedentes como suficientes.  
4. El monto total de la inversión autorizada para el proyecto Río Cónдор, los medios y fechas de las transferencias de capital y la existencia de créditos vinculados al proyecto.  
5. El capital que efectivamente ingresó al país a la fecha, tanto real como en créditos conexos.  
6. Información en poder del Comité y/o la información que se encuentra en poder del Comité y/o que haya sido requerida por otras entidades públicas o privadas y que se refiere al control de las obligaciones que comportan los títulos de la inversión extranjera o las empresas en que participen. y si el Comité ha tomado nota de alguna infracción o delito.  
7. Información sobre si el Vicepresidente Ejecutivo de este Comité ha ejercido la autoridad que le concede el Artículo 15a del Decreto Ley 600, de solicitar, de todos los servicios o empresas públicas y privadas, los informes y antecedentes requeridos para la consecución de los objetivos del Comité. En caso afirmativo, que se ponga esta información a disposición de esta Fundación.”

CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: Claude Reyes y otros. Caso 12.108 Contra la República de Chile. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/claude/demand.pdf>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Vd. Sentencia, pár. 57.13.

<sup>742</sup> Sentencia, párs 57.14-57.31. El silencio administrativo es verdaderamente preocupante. Tanto es así que, para la Corte, “e) en el presente caso, la Comisión centra su preocupación entorno a la información relacionada con la evaluación que realizaba el Comité de la pertinencia de inversionistas extranjeros, la cual no fue entregada a las presuntas víctimas y tampoco fue denegada oficialmente;” pár. 58, e).

<sup>743</sup> Era “un grupo integrado por ‘ONG FORJA,’ ‘Fundación Terram,’ la ‘Clínica Jurídica de Interés Público’ de la Universidad Diego Portales y ‘Corporación la Morada’ (organizaciones chilenas); el Instituto de Defensa Legal del Perú (una organización peruana); ‘Fundación Poder Ciudadano’ y la Asociación para los Derechos Civiles (organizaciones argentinas), y los representantes chilenos (*diputados*) Baldo Prokurica Prokurica, Osvaldo Palma Flores, Guido Girardi Lavín y Leopoldo Sánchez Grunert”. Demanda de la Comisión, par. 9.

heterogéneo de llevar el caso a una organización internacional configura un paso más del movimiento transnacional por la consolidación del derecho de acceso a la información pública, luego ratificado por escrito de *amicus curiae* enviado en febrero de 2005 por nueva coalición transnacional<sup>744</sup>.

Conviene señalar que, en este caso, las víctimas ante el sistema interamericano son Personas con educación formal u ocupantes de cargos públicos. Marcel Claude Reyes es economista, Sebastián Cox Urrejola, abogado, y Arturo Longton Guerrero fue diputado<sup>745</sup>. Así, se tiene a una autoridad pública como víctima ante un sistema internacional de derechos humanos. En su testimonio a la Corte, manifestó que la denegación de información pública “significó una vulneración de [sus] derechos como ser humano, y también una afectación y daño a [su] investidura como Diputado de la República, y un impedimento a [su] tarea de fiscalizador”<sup>746</sup>.

En marzo de 2005, la Comisión se pronunció sobre el mérito y concluyó que el Estado “no garantizó el derecho de las presuntas víctimas al acceso a la información *porque un organismo del Estado negó acceso a información sin demostrar que la misma estaba comprendida por una de las excepciones legítimas* a la norma general de divulgación previsto en el Artículo 13”, no disponía de mecanismos para garantizar el derecho ni adaptó su legislación, en violación de los artículos 1 y 2 de la Convención. Así, la Comisión recomendó al Estado la divulgación pública de la información, reparación a las víctimas, la adecuación del ordenamiento chileno en la materia y el establecimiento de mecanismo de garantía de ese derecho. En julio de 2005, la Comisión entendió que “el Estado no había adoptado sus recomendaciones en forma satisfactoria” y presentó el caso a la Corte Interamericana<sup>747</sup>.

En su demanda a la Corte, la Comisión argumenta, a grandes rasgos, que:

i) el acceso a la información promueve “los objetivos más importantes en las Américas”, como la democracia y los derechos humanos (par. 48);

---

<sup>744</sup> Formada por *Open Society Justice Initiative*; Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión; Libertad de Información México (LIMAC) e Instituto Prensa y Sociedad (IPYS). Vd. Demanda de la Comisión, par. 30.

<sup>745</sup> Demanda de la Comisión, párs. 36-38. Es decir, no formaban parte de “grupo de riesgo” ni se encontraban en situación de vulnerabilidad, al contrario de buena parte de las víctimas que recurren al sistema interamericano. A pesar de su formación, no fueron capaces de obtener del Estado chileno una respuesta adecuada a sus solicitudes (lo que hace imaginar las dificultades que un ciudadano de a pie enfrentaría en situación equivalente, en aquellas circunstancias).

<sup>746</sup> Sentencia, pár. 48 (p. 8). También se muestra “preocupado por la posible tala indiscriminada de bosque nativo en el extremo sur de Chile por parte de una empresa extranjera”. Es interesante percibir, además, cómo se valió de una Corte internacional para enfrentar una “amenaza extranjera”.

<sup>747</sup> Demanda de la Comisión, párs. 31, 32 y 4. Destaque del investigador.

- ii) hay una “*creciente conciencia* (...) en las Américas acerca de la importancia del acceso a la información pública”, reflejada en una serie de documentos sobre la materia, como la Declaración y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, 2001), Resoluciones de la Asamblea General de la OEA en 2003, 2004 y 2005 (par. 49) y la Declaración Conjunta de 2004 (par. 54);
- iii) la importancia de ese derecho está sólidamente fundamentada en el derecho internacional de los derechos humanos y que hay “un *consenso creciente* en torno a que los gobiernos sí tienen *obligaciones positivas* de brindar la información en poder del Estado a sus ciudadanos” (par. 53, en que cita el caso Guerra, aquí tratado);
- iv) según las normas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (principalmente, art. 31.3.b) y de la propia Convención Americana (art. 29), “es adecuada una interpretación de la palabra ‘buscar’ [art. 13.1 CADH] que proteja el derecho al acceso a la información en poder del Estado” y configura “práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado” el hecho de que “la Comisión ha interpretado inequívocamente que el Artículo 13 incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado”, como en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000), el Informe sobre Terrorismo y derechos humanos (2002) y en su Informe Anual de 2003 (párrs. 57-61)<sup>748</sup>;
- v) la jurisprudencia de la Corte “parece respaldar esa interpretación del Artículo 13”, a vista de sus consideraciones en la Opinión Consultiva n° 5 y en ulteriores casos contenciosos (párrs. 62-67), tras cuyo examen la Comisión afirma que: “[d]el amplio reconocimiento hecho por la Corte sobre el rol que juega la divulgación de información en una sociedad democrática, en particular al habilitar a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno a quien han confiando (sic) la protección de sus intereses, se deriva que el Artículo 13 debe comprender una obligación positiva de parte del Estado de brindar acceso a la información en su poder. De lo contrario, el debate libre, tan esencial para la democracia, se basaría en una información incompleta” (pár. 68);
- vi) la Comisión estima que, “[c]omo resultado de lo que antecede, (...) el acceso a la información pública es un derecho fundamental contenido y garantizado por el Artículo 13 de la Convención Americana, y el mismo impone una obligación positiva a los gobiernos de brindar esa información a la sociedad civil”, bajo el “principio de máxima divulgación”, es

---

<sup>748</sup> Para la Comisión, “[d]ado que la libertad de *recibir* información debe impedir que las autoridades públicas interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra *buscar* implicaría lógicamente un derecho adicional.” Pár. 57. Itálico en el original. Fundamenta su argumento en normas de interpretación de textos de derechos humanos, tema visto en el primer capítulo. Destacaes del investigador.

decir, “debe presumirse que la información será divulgada por el gobierno”, salvo restricciones legales limitadas por los criterios de la Convención (pár. 69)<sup>749</sup>.

La Comisión solicitó que la Corte declarara que: a) el art. 13 de la Convención “impone una obligación positiva al Estado de poner a disposición del público la información bajo su control”; b) el Estado violó el derecho de acceso a la información pública, previsto en dicho artículo, “al negarse a proporcionarles la información solicitada, sin brindar una justificación válida conforme a la legislación chilena”; c) el Estado “violó el derecho de las víctimas a la protección judicial, previsto en el Artículo 25 de la Convención Americana, porque no otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información”; d) el Estado “violó las obligaciones generales de derechos humanos que imponen los Artículos 1(1) y 2 de la Convención, porque el Estado no aseguró a las víctimas los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”<sup>750</sup>. Además, la Comisión solicitó que la Corte ordenara al Estado: a) hacer pública la información solicitada por las víctimas en los términos del párrafo 98 de la demanda; b) “[o]torgar reparaciones adecuadas” a las víctimas; c) “[b]rindar garantías de que tales violaciones no se repetirán, ajustando su legislación interna en conformidad con el Artículo 13 de la Convención Americana con respecto al acceso a la información y adoptando las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los individuos el acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo”; d) costas<sup>751</sup>.

El representante de las víctimas adujo que “[e]l Estado se encuentra en la obligación positiva de generar y difundir información pública para facilitar la deliberación democrática y el control ciudadano” y que “la reforma constitucional aprobada (...), si bien constituye un avance, resulta incompleta, obstaculiza, restringe y limita el ejercicio del derecho de acceso a

---

<sup>749</sup> La Comisión también manifiesta que “[l]a carga de la prueba corresponde al Estado, el cual tiene que demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión” y que “las restricciones deben estar expresamente definidas en la ley y deben ser ‘necesarias para asegurar: al el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.’ Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de esos objetivos, sino que también debe demostrarse que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información. Esto es, en esencia, la prueba de proporcionalidad que debe aplicarse en todo caso de restricción del derecho a la libertad de expresión.” Id.

<sup>750</sup> Demanda de la Comisión, pár. 102.

<sup>751</sup> Demanda de la Comisión, pár. 103. En la parte pertinente del citado pár. 98 se lee: “[p]ara reparar los efectos de la violación del derecho de las víctimas al acceso a la información, previsto en el Artículo 13, y otorgar a las víctimas una satisfacción, el Estado debe reconocer que retuvo erróneamente información solicitada por las víctimas e inmediatamente otorgarles acceso a la información que procuraban del Comité de Inversiones Extranjeras, y garantizar que dicha información estará a disposición de cualquier otra persona que la solicite”.

la información pública y contiene causales de restricción incompatibles con el artículo 13 de la Convención”<sup>752</sup>. Así como la Comisión, el representante alegó violación del derecho de acceso a la información pública por la negativa de acceso a la información sin justificación válida<sup>753</sup>.

El Estado alegó que: a) el Comité no poseía parte de la información solicitada, competencia de la Comisión Nacional de Medio Ambiente; b) consideró reservada la información sobre terceros y sobre aspectos del proyecto, que “podría lesionar (...) legítimas expectativas comerciales”; c) cumplió las recomendaciones de la Comisión; d) la no ejecución del proyecto hace desaparecer “los motivos de la información solicitada”; e) como consecuencia de recomendación de la Comisión, adaptó su legislación al art. 13 de la Convención y promovió avances en la materia, como reforma constitucional “que incorporó en su artículo 8º el principio de probidad y el derecho de acceso a la información pública” y la elaboración de proyecto de ley; f) el análisis de la nueva legislación no es de competencia de la Corte “porque este no es un caso en que las nuevas normas se encuentren cuestionadas”<sup>754</sup>.

La Corte consideró que la información no entregada era de interés público. Acto seguido, expresó que su jurisprudencia “ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (...) a través de la descripción de sus dimensiones individual y social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo”, como los de *buscar y recibir* informaciones, previstos también en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>755</sup>. Y, en un ya célebre pasaje, de especial importancia para el movimiento transnacional por la consolidación del derecho de acceso a la información pública, consideró que:

“En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que *el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información*

---

<sup>752</sup> Sentencia, pár. 59.

<sup>753</sup> Sentencia, pár. 69.

<sup>754</sup> Sentencia, pár. 60.

<sup>755</sup> Sentencia, párs. 73 y 75-76.

y la *obligación positiva del Estado de suministrarla*, de forma tal que la persona pueda tener *acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma* para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada *sin necesidad de acreditar un interés directo* para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, *el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado*, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”<sup>756</sup>

Ese pasaje es especialmente significativo. Al consagrar nuestro derecho, garantizar su ejercicio sin necesidad de demostrar interés directo y expresar que el Estado tiene la obligación positiva de suministrar información o fundamentar su negativa, la Corte combate la concepción patrimonialista de la información pública y, por ende, ataca viejos paradigmas autoritarios.

La Corte, asimismo, fundamenta su decisión en el “consenso regional (...) sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección” y cita Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de Nuevo León<sup>757</sup>. La Corte también fue persuadida por Resoluciones del Consejo de Europa e instrumentos de otras áreas del derecho internacional, como la Convención onusiana contra la Corrupción, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Convenio de Aarhus – es decir, una decisión fundada también en el universalismo<sup>758</sup>.

Es interesante observar que la Corte ha considerado “de especial relevancia” el hecho de “que a nivel mundial, muchos países han adoptado normativa dirigida a proteger y regular el derecho de acceder a la información bajo el control del Estado”<sup>759</sup>. Si uno de los propósitos de los sistemas internacionales de derechos humanos es promover cambios en los países,

---

<sup>756</sup> Sentencia, pár. 77. Destakes del investigador.

<sup>757</sup> Sentencia, párs. 78-80.

<sup>758</sup> Sentencia, pár. 81. Burgogue-Larsen, L., “Le droit...Op. cit. p. 588. En palabras de la autora: “*la démarche argumentaire de la Cour qui consiste toujours, après avoir mis en évidence l’existence d’un ‘consensus régional’ interaméricain, à la relier systématiquement au droit et à la pratique extérieurs (i.e. extérieurs au système interaméricain), est révélatrice de la volonté d’ancrer sa jurisprudence dans l’universalisme*”.

<sup>759</sup> Sentencia, pár. 82.

queda claro que *la influencia puede ser recíproca* – ordenamientos internos influyen el derecho internacional de los derechos humanos. Como se ve, el movimiento incluye a variados actores<sup>760</sup>.

La Corte dedica unos párrafos para tratar de democracia y participación. La Corte recuerda la importancia de la democracia para el sistema interamericano de derechos humanos – un principio de la Carta de la OEA – y recuerda que la AGOEA “en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública”. Tras recordar su jurisprudencia sobre la “estrecha relación” entre libertad de expresión y democracia, manifiesta que los Estados deberían actuar de forma transparente, posibilitando el “control democrático de las gestiones estatales”, para cuyo ejercicio, el acceso a la información “de interés público bajo su control [del Estado]” es “esencial”<sup>761</sup>.

La Corte expresa que las restricciones a ese derecho deben cumplir con tres requisitos. Primeramente, “deben estar previamente dictadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse ‘por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas’.” Además, deben “responder a un objetivo permitido por la Convención Americana”, previstos en su artículo 13.2: “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” y “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Por fin, las restricciones “deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción

---

<sup>760</sup> Incluye también el diálogo entre jueces. Sobre el tema, vd. BURGORGUE-LARSEN, L., MONTOYA CÉSPEDES, N., “El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos”, en G. R.BANDEIRA GALINDO, R. URUEÑA, A. TORRES PÉREZ (Coords.), *Protección multinivel de derechos humanos: Manual*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013, pp.187-210. Disponible en [http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/PMDH\\_Manual.pdf](http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/PMDH_Manual.pdf). Acceso el 12 de noviembre de 2019. Para los autores citados, “[h]oy en día, las formas de comunicación entre jueces son una realidad, ya sea la comunicación entre jueces nacionales e internacionales (diálogo vertical) o exclusivamente entre jueces nacionales, por un lado, o jueces internacionales, por el otro, (diálogo horizontal). Si a estos fenómenos se añaden las múltiples formas de diplomacia judicial que permiten a los jueces encontrarse, descubrirse, discutir – de manera informal o de manera institucionalizada (mediante una multitud de conferencias de toda índole) – nadie puede negar de manera tajante la existencia de formas heterogéneas de comunicación entre los diferentes universos judiciales nacionales e internacionales”. pp. 187-188. Asimismo, vd. BARROSO, L. R., “Aquí, lá e em todo lugar: A dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional”, *Separata da Revista dos Tribunais*, vol. 919, 2012, pp. 127-196. Disponible en [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/aqui\\_em\\_todo\\_lugar\\_dignidade\\_humana\\_direito\\_contemporaneo\\_discurso\\_transnacional.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/aqui_em_todo_lugar_dignidade_humana_direito_contemporaneo_discurso_transnacional.pdf). Acceso el 21 de marzo de 2019. Vd., esp., pp. 141-145. El autor observa “*um crescente diálogo constitucional*”. p. 141.

<sup>761</sup> Sentencia, párs. 84-87. Por fin, expresa que “[a]l permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”. Pár. 87.



debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”<sup>762</sup>. En ese contexto, califica el principio de máxima divulgación, que “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”, como “indispensable” en sociedades democráticas. Reitera que corresponde al Estado demostrar el cumplimiento de los requisitos para la restricción de acceso<sup>763</sup>.

La Corte expresa que la no observación de los criterios convencionales para el establecimiento de restricciones a ese derecho “crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo”<sup>764</sup>. Y “considera necesario reiterar” que, por determinación del art. 2 de la Convención (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) “el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, lo cual implica la supresión tanto de las normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”. En el caso, esa disposición conlleva que normativa sobre el tema cumpla con los estándares de la Convención<sup>765</sup>. Es significativo que la Corte estime *necesario* reiterar algo tan fundamental.

La Corte concluyó que el Estado violó los arts. 13 (libertad de pensamiento y expresión), 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención<sup>766</sup>. Así, ordenó al Estado reparaciones (“medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas”) y medidas de no repetición (“medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se

---

<sup>762</sup> Sentencia, párs. 89-91. La Corte transcribe parcialmente el art. 30 de la Convención, sobre el alcance de las restricciones.

<sup>763</sup> Sentencia, párs. 92 y 93. En estudio posterior, la Relatoría manifiesta que la Corte “no abarcó, por no ser objeto del caso específico, el tema de la duración de la limitación de entrega de información cuando ésta se encuentra sujeta a un sistema de excepción”. Acto seguido, “estima que para la existencia de un régimen de excepción propio de una sociedad democrática, la posibilidad del Estado de clasificar, declarar reservado o confidencial información relacionada con los fines legítimos permitidos por la Convención, debe establecer un límite temporal o condicionado a la desaparición de su causal”. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. op. cit., párs. 161-162.

<sup>764</sup> Sentencia, pár. 98.

<sup>765</sup> Sentencia, pár. 101. El espíritu del art. 2 de la Convención (presente en otros instrumentos de derechos humanos, como ya visto) tiene especial relevancia para esta tesis.

<sup>766</sup> Cuanto al art. 2, por “no haber adoptado las medidas necesarias y compatibles con la Convención para hacer efectivo el derecho al acceso a la información bajo el control del Estado”. Sentencia, pár. 103. Ese pasaje será retomado en el capítulo 7 de la investigación. Su espíritu será usado para fundamentar una de las sugerencias propuestas, ya adelantada en la introducción.

repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso”)<sup>767</sup>. Por lo tanto, decidió que el Estado debe: “a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto”; “publicar, en el plazo de seis meses, en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional” parte de la Sentencia; “debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana”; “realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”; “pagar a los señores Marcel Claude Reyes, Arturo Longton Guerrero y Sebastián Cox Urrejola, en el plazo de un año, por concepto de costas y gastos” la cantidad de diez mil dólares de Estados Unidos<sup>768</sup>.

La Corte emitió una Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia el 2 de mayo de 2008, en que “valor[ó] positivamente” los esfuerzos del Estado y decidió que fueron integralmente cumplidos los puntos resolutive de la Sentencia referentes a entregar la información, publicar parte de la Sentencia en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional y pagar costas y gastos<sup>769</sup>. Mantuvo abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento de los puntos resolutive referentes a la adopción de las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información y de capacitación de agentes públicos en la materia<sup>770</sup>. El 10 de junio de 2008, la Corte convocó audiencia privada “en razón de la naturaleza de los dos puntos pendientes de cumplimiento y de la información y argumentos presentados por las partes al respecto”<sup>771</sup>.

El 24 de noviembre de 2008, la Corte declaró que el Estado dio pleno cumplimiento a la Sentencia y valoró “la alta utilidad de la audiencia”. El Estado informó la promulgación y publicación, en agosto de 2008, de la Ley n. 20.285 (“Ley de Transparencia de la Función

---

<sup>767</sup> Sentencia, párs. 150-152. Vd. art. 63. 1 de la Convención.

<sup>768</sup> Sentencia, puntos resolutive 5 a 9 y pár. 167.

<sup>769</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 mayo de 2008. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes\\_02\\_05\\_08.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes_02_05_08.pdf). Acceso el 12 de noviembre de 2019. pár. 28 y punto declarativo primero.

<sup>770</sup> Resolución de 2 de mayo de 2008, punto declarativo segundo.

<sup>771</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente en ejercicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 junio de 2008. Disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes\\_10\\_06\\_08.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes_10_06_08.pdf). Acceso el 12 de noviembre de 2015. Párs. 8 y 9.

Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”), hecho que la Corte “valor[ó] positivamente”<sup>772</sup>. Asimismo, el Estado informó las acciones llevadas a cabo para cumplir el punto referente a la capacitación de agentes públicos, como seminarios y publicaciones<sup>773</sup>. La Corte decidió comunicar la resolución a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos por medio de su Informe Anual de 2008<sup>774</sup>.

Otros derechos fueron considerados en el caso. El representante de las presuntas víctimas alegó que la negativa injustificada de la información solicitada “inhibi[ó] la participación de las presuntas víctimas en el debate público respecto de un aspecto relevante y de interés para la ciudadanía”. Con eso, sostuvo, Chile violó el art. 23 de la Convención (derechos políticos), en relación con sus arts. 1.1 y 2. La Comisión y el Estado no se manifestaron a ese respecto. La Corte no examinó la alegada violación por entender haber considerado ya los argumentos del representante al examinar la violación del art. 13<sup>775</sup>. Parece una oportunidad perdida para desarrollar jurisprudencia sobre esa materia, en especial porque la solicitud de acceso a la información pública examinada tenía relación con el control social de un órgano estatal, como reconocido por la Corte.

Además, la Corte concluyó que, con “la decisión de la autoridad administrativa de no entregar información” y la decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago, que “no cumplió

---

<sup>772</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2008. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes\\_24\\_11\\_08.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/reyes_24_11_08.pdf). Acceso el 12 de noviembre de 2019. Pár. declarativo segundo y párs. 7, 8 y 13.

<sup>773</sup> La Corte consideró que la capacitación “se ha venido desarrollando en forma regular desde el dictado de la Sentencia, con distintas actividades en las cuales incluso *el representante de las víctimas ha contribuido* con su participación. Por otra parte, existe una planificación de actividades, incluyendo la correspondiente asignación presupuestaria aprobada, para continuar con dichas tareas en el futuro”. Destaque del investigador. Resolución de 24 de noviembre de 2008, párs. 15 y 20. La participación del representante de las víctimas en actividades de capacitación de agentes públicos refleja el verdadero espíritu y arquitectura de un sistema internacional de derechos humanos: en verdad, todos los actores están (o deberían estar) del mismo lado, con el único propósito impactar la realidad en pro de la realización de derechos humanos. No hay mejor política externa en materia de derechos humanos que la realización de los derechos humanos.

<sup>774</sup> Resolución de 24 de noviembre de 2008, pár. resolutivo tercero. Vd., asimismo, Corte IDH. Informe Anual 2008. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa\\_2008.pdf](http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2008.pdf). Acceso el 12 de noviembre de 2019. pp. 19, 25 y 28. A propósito, según estudio sobre el cumplimiento de sentencias de la Corte por Chile: “*del análisis de las discusiones legislativas se observa que muchas veces los criterios que emanan de las sentencias de la CIDH, o no son considerados, o son considerados como meras recomendaciones, olvidando el carácter obligatorio de las mismas*. Muchas veces las motivaciones de estos cambios legislativo obedecen más que al imperativo de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, a factores internos complejos”. En ese contexto, “es posible concluir que el gran obstáculo para el Estado en cuanto al cumplimiento de las sentencias de la Corte, lo constituye muchas veces la *falta de voluntad política para adoptar las medidas legislativas necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico nacional a la CADH y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, así como la falta de una normativa interna que regule un procedimiento de cumplimiento y ejecución en el orden interno de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana”. IVANSCHITZ BOUDEGUER, B., “Un estudio sobre el cumplimiento y ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Estado de Chile”, *Estudios constitucionales*, v. 11, n. 1, 2013, pp. 275-332. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v11n1/art08.pdf>. Acceso el 21 de marzo de 2019. Destakes del investigador. Citas de la p. 327.

<sup>775</sup> Sentencia, párs. 10 y 104-107.

con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada”, el Estado violó el art. 8.1 (derecho a las garantías judiciales) y que, “al no garantizarles un recurso sencillo, rápido y efectivo”, violó el art. 25.1 (protección judicial), todos en relación con el art. 1.1 (obligación de respetar derechos)<sup>776</sup>.

Ése es, sin duda, un caso de éxito del sistema interamericano, que funcionó de forma satisfactoria. Los actores involucrados cumplieron su función social de impactar en la realidad – en particular, la Comisión y la Corte cumplieron su atribución convencional de velar por el cumplimiento del instrumento internacional que les creó – e incluso el Estado, de forma diligente, en poco tiempo (poco más de dos años), dio pleno cumplimiento a la sentencia – lo que, desafortunadamente, no suele acontecer con la frecuencia y rapidez deseadas<sup>777</sup>.

Por todo lo expuesto, queda claro que el caso Claude Reyes constituye paso audaz del movimiento transnacional por la consolidación del derecho de acceso a la información pública. *La información pública es pública* – en esencia, el tan obvio cuanto revolucionario mensaje de la Corte Interamericana.

---

<sup>776</sup> Sentencia, punto resolutivo 2 y párs. 142-143. Dos de los seis jueces entendieron que la no entrega de la información por la autoridad administrativa no configuró violación del art. 8.1 de la Convención. En su voto disidente, los jueces Alirio Abreu Burelli y Cecilia Medina Quiroga manifiestan que “el caso que se examina en esta sentencia no constituye un proceso” (pár. 3), por lo que el art. 8 no sería aplicable. Para ellos, “[l]a falta de esta respuesta al señor Claude Reyes y otros ha constituido, en nuestra opinión, una violación al derecho constitucional de petición y, como esta petición era la de acceder a una información, reconocida en la Convención Americana como parte del derecho a la libertad de expresión, viola a ésta.” (pár. 8). A su vez, el juez Sergio García Ramírez, en su voto razonado, entiende que el art. 8º no se aplica únicamente al juicio, “sino al procedimiento del que depende (...) la definición de derechos y deberes” (pár. 14). Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Voto disidente de los jueces Alirio Abreu Burelli y Cecilia Medina Quiroga. 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). Acceso el 12 de noviembre de 2019. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez para la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile del 19 de septiembre de 2006. 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). Acceso en la misma fecha.

<sup>777</sup> A ese respecto, vd. ALMEIDA LEITE, R. de, “A atuação do Conselho Permanente e da Assembléa Geral da OEA na supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: comparatismos e considerações para um mecanismo mais eficiente”, *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, vol 1, nº 14, 2011, pp. 119-134. Disponible en <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/viewFile/606/570>. Acceso el 22 de marzo de 2019. Ya en 2011, el autor alertó que, de los 120 casos decididos por la Corte hasta 2009, 104 (87%) se encontraban bajo supervisión de cumplimiento de sentencia. p. 120.

## CAPÍTULO 3

# EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY BRASILEÑA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

*que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
João Cabral de Melo Neto*

### 3.1. Panorama y propósito

La primera parte buscó ofrecer una visión panorámica de los orígenes y de la evolución del derecho de acceso a la información pública en el marco del derecho internacional de derechos humanos. Además del propósito histórico, ese contexto sirve de referencia al escrutinio del proceso de elaboración de las leyes brasileña y española de acceso a la información pública desde el enfoque de derechos humanos.

En esta segunda parte, se buscará observar, en especial, la repercusión de *gritos* de varios actores que conforman los sistemas internacionales de derechos humanos en ambos procesos – aspecto insuficientemente tratado de tema poco estudiado. Las referencias a la legislación de otros países también serán registradas. En ese contexto, la publicidad activa, pilar del MSCDH, recibirá atención específica. El contexto histórico del período y el papel de otros actores serán considerados.

Es importante recordar la obligación de armonizar el derecho interno con los tratados de derechos humanos. Documentos no vinculantes, como Observaciones Generales o Declaraciones Conjuntas de Relatores Especiales, que traen estándares sobre la materia, deberían servir de guía interpretativo. Para ello, es fundamental que dichos estándares sean claros y precisos. Como se ha visto en la primera parte, a pesar de todos los *gritos* examinados, los estándares sobre el tema no son exactamente claros o precisos.

No se trata, sin embargo, de imposición unidireccional de estándares de sistemas internacionales de derechos humanos a Estados. En efecto, el proceso de construcción de nuestro derecho, como evidenciado, p. ej., por la sentencia del caso Claude Reyes, ha sufrido diversas influencias. El proceso de *tecer a manhã* es multidireccional.

La búsqueda de información pública sobre las leyes de acceso a la información pública fue un proceso complejo – en Brasil, fue necesario presentar solicitudes de acceso a la

información pública específicamente sobre ese punto. Eso es, *per se*, una observación digna de nota, pues evidencia un cierto grado de opacidad – culposa o dolosa – de las Administraciones<sup>778</sup>. La difusión de información pública sobre los anteproyectos y proyectos de ley sobre el tema, de forma accesible y ordenada, podría incentivar la investigación acerca de nuestro derecho. Por cierto, parte considerable del material consultado se encuentra disponible en internet y que, sin la difusión, *ipsis litteris*, de sesiones de los Parlamentos de ambos países, esta investigación no hubiera sido posible en esos moldes. La luz genera más luz – círculo virtuoso.

El conjunto de documentos examinados, aunque amplio, no tiene afán de exhaustividad. Importa tener en mente, asimismo, que los documentos no registran todo – como discusiones que suelen ocurrir en pasillos y despachos o durante pausas para el café.

Se recuerda que esta tesis examina exclusivamente el *Poder Ejecutivo Federal* y la Administración General del Estado, por lo que cuestiones relacionadas con los demás Poderes y entes federados/entidades están más allá de los límites de esta investigación.

A lo largo de la investigación, se busca identificar debidamente los actores examinados. Considerando que pueden ocurrir cambios, se observa que los partidos políticos indicados, tanto en Brasil como en España, se refieren al momento bajo examen. En Brasil, se suele indicar el partido político y el estado federado de los parlamentarios

Los términos jurídicos utilizados en Brasil serán presentados en portugués. En la medida de lo necesario, se ofrecerá la explicación pertinente.

## **3.2. Evolución legislativa**

### **a) General**

También en Brasil, a semejanza de lo ocurrido en la esfera internacional, la construcción del derecho de acceso a la información pública encontró resistencias y fue un proceso no exento de retrocesos.

---

<sup>778</sup> En ese contexto, la CMRI debería dar el ejemplo. Sin embargo, no se ha podido encontrar en internet, p. ej., el calendario de reuniones de la Comisión (si bien el art. 8º del Decreto 7.724 no lo prevé expresamente, se trata de información pública relevante). Además, cuatro actas de reuniones ocurridas en 2016 todavía no se encuentran disponibles en <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri/atas-de-reunioes-ordinarias>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

La política de sigilo del Estado y la prolongada ausencia de una política de archivos en Brasil pueden ser herencias portuguesas<sup>779</sup>. Además, la poca atención al tema en la esfera internacional y determinadas características de la Administración pública contribuyeron a que el acceso a la información pública sea una cuestión reciente en Brasil<sup>780</sup>. Esos factores se suman a la opacidad del régimen autoritario que ilegítimamente gobernó el país entre 1964 y 1985. En ese sentido, hasta la década de 1980 las normas no consignaban plazo para la desclasificación de documentos<sup>781</sup>. Algunas normas de los años opacos<sup>782</sup>, sin embargo, preveían, al menos en el plano legislativo, un mínimo de publicidad<sup>783</sup>.

En 1988, la Constitución inaugura un nuevo régimen, en el que el pueblo recupera la soberanía<sup>784</sup>, y entre cuyos fundamentos está la dignidad de la Persona<sup>785</sup> –“*a Constituição*

---

<sup>779</sup> BATISTA, C. L., “Informação pública: controle, segredo e direito de acesso”, *Intexto*, núm. 26, 2012, pp. 204-222. Disponible en <http://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/19582/18927>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. pp. 206-7. La idea de Estado como propietario de bienes públicos en lugar del príncipe, desarrollada en el contexto del Estado moderno, “*incentivada pelas conquistas da Revolução Francesa*”, no llegó a toda Europa, nota, con base en Masagão. En ese contexto, sigue, con base en Costa, en la época colonial, Portugal tenía una política de sigilo “*como forma de assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole*”, trasladada a Brasil junto con la familia real en 1808, que huía de Napoleón. Citas en la p. 206.

<sup>780</sup> “*O estabelecimento de mecanismos de acesso à informação pública no sistema jurídico brasileiro é bastante recente. Durante a ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra, sob o argumento de pretensas razões de segurança nacional. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 64, quase inexistia, mesmo internacionalmente, maior preocupação com a transparência dos atos estatais. Além disso, as características da administração patrimonialista, pré-burocráticas, portanto, eram dominantes, impedindo o nascimento de movimentos pró-transparência (LOPES, 2007). Foi apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no país*”. p. 98. GRUMAN, M., “Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo”, *Revista Debates*, v. 6, núm. 3, 2012, pp. 97-108. Disponible en <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229/23345>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>781</sup> “*A ditadura buscava manter uma aparência de legalidade, na tentativa de manter o sigilo através das obscuras ‘razões de segurança nacional’.*” Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 123. El autor analiza la legislación pertinente y concluye que “[*a*] *divulgação dependia da decisão discricionária da autoridade, ação difícil de esperar no âmbito de uma ditadura militar*”. pp. 124-125.

<sup>782</sup> La expresión “años opacos”, en esta tesis, se refiere a los períodos en que el poder fue obtenido y ejercido de forma ilegítima, tanto en Brasil cuanto en España – el golpe de 1964 originó una dictadura militar en Brasil. Ambas dictaduras estuvieron fundadas, entre otras cosas, en la opacidad.

<sup>783</sup> Sarlet y Molinaro tratan brevemente de las anteriores Constituciones brasileñas en la materia y, en ese contexto, entienden que: “[*s*]urpreendentemente, é com a Constituição de 1967 (em pleno regime ditatorial militar) que emerge com tal denominação, o direito à informação, como previsto no § 8º do art. 150. A prestação de informação sem sujeição à censura já assume aqui a condição de elemento central da ordem constitucional brasileira na perspectiva da ‘liberdade de informação’ em sentido estrito, ainda que no período ditatorial a censura tenha sido amplamente praticada”. WOLFGANG SARLET, I., MOLINARO, C. A., “O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos”, en I. WOLFGANG SARLET, J. A. MONTILLA MARTOS, R. LINDEN RUARO (Coords.), *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2016, pp. 11-26. pp.12-13. Cita en la p. 13. Camargo Cunha Filho y Silva Xavier observan que “*a Lei de Registros Públicos já dispensava desde a década de 1970 a motivação para consulta ou expedição de certidão (art. 17), ideia recepcionada na atual Lei de Acesso à Informação*” y se refieren al art. 176 del *Decreto-lei 200/67* en el contexto de gastos públicos. Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 59-62. Cita en la p. 60. Adelante se tratará de la ley ambiental de ese período. El citado Decreto-lei trata de la Administración Federal y el *caput* del art. 176 trae:

*Art. 176. Ressalvados os assuntos de caráter sigiloso, os órgãos do Serviço Público estão obrigados a responder às consultas feitas por qualquer cidadão, desde que relacionadas com seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição.*

Vd., además del mencionado art. 17 de la *Ley 6.015/73*, que trata de registros públicos, también su art. 16.

<sup>784</sup> *Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.* (art. 1º CF).



*cidadã*<sup>786</sup>. El proceso de internacionalización de los derechos humanos seguía en curso<sup>787</sup>. En lo que a nuestro tema se refiere, hubo importantes resistencias, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, por parte de sectores relacionados con los militares o que se habían beneficiado de su gobierno. En efecto, el derecho de acceso a la información pública y el *habeas data* son fruto de ardua negociación, en la que jugó papel relevante el Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil)<sup>788</sup>. A propósito, los tres grandes temas que dificultaron la existencia de una ley de acceso a la información pública serían la Guerra de Paraguay, el proceso de demarcación de las fronteras y la dictadura militar, lo que pudo haber contribuido para una “*inércia retórica*” de varios presidentes<sup>789</sup>.

---

Si embargo, la recuperación de la soberanía por el pueblo no se dio, como es de imaginar, de forma automática. De hecho, el ejercicio de la soberanía popular es un proceso permanente, realizado día tras día, por las vías jurídicamente permitidas, como el derecho de acceso a la información pública. En se sentido, “[o] *constituente de 88, depois de o país viver longo período de exceção, sabendo da resistência dos poderosos em admitir ser o povo o verdadeiro detentor da soberania que as Constituições lhes atribuíam, dispôs sobre o acesso à informação de forma bastante clara. Mas foram necessários mais de 22 anos após a entrada em vigor da Constituição Cidadã para que uma lei que garantisse o acesso à informação fosse editada e começasse a tentar fazer valer o que a Carta Magna já havia determinado*”. ZANCANER, W., “Lineamentos sobre a lei de acesso à informação”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (in memoriam) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 25-34. p. 25.

<sup>785</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:(...)

III - a dignidade da pessoa humana;(...)

Polízio Júnior nota que este fundamento “*afasta a existência jurídica de normas e ações que contrariem, ou mesmo que possam vir a contrariar, os direitos e garantias reconhecidos pelos constituintes de 1988 como fundamentais. Daí ser o acesso à informação prerrogativa agasalhada pelo fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, de tal sorte que a atuação estatal não refoge da obrigação de se tornar transparente ao povo, verdadeiro titular do Poder do Estado*”. POLÍZIO JÚNIOR, V., *Lei de Acesso à Informação: manual teórico e prático*, Juruá, Curitiba, 2015. pp. 48-49. Destaque en el original (itálico).

<sup>786</sup> En palabras de Gonçalves Sales: “[c]omo expressão da redemocratização e verdadeira resposta ao período opressivo da ditadura militar, a CF/1988 traz um extenso catálogo de direitos fundamentais”. Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 130.

<sup>787</sup> Berdugo Gómez de la Torre, I., Op. cit. p. 15. En palabras del exrector y actual diretor del Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca, “[l]a Constitución de 1988 hay que situarla en el contexto de estos dos condicionantes: el pasado dictatorial y la internacionalización de los Derechos Humanos. Lo que trae como consecuencia el que, al igual que en otros países, no puedan desconocerse las exigencias de la justicia transicional. Se construye el futuro, pero sobre la base sólida de no ignorar el pasado”.

<sup>788</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. pp. 125-128. El autor relata que “[a]ntes mesmo da Constituição, a iniciativa de uma lei de acesso à informação foi brevemente ‘sufocada’ no Congresso” (p. 126) y que la propuesta de acceso a cualquier documento oficial tras 30 años fue rechazada por la Constituyente, en buena parte, por presión del Ministerio de Relaciones Exteriores, preocupado por la posible inconveniencia originada del acceso a los archivos referentes a la Guerra del Paraguay. (p. 128). A su vez, para Leite Costa y Varella Fraiz, “[a]s dificuldades de aceitação desta noção pela Assembléia Nacional Constituinte foram de diversas ordens, podendo-se apontar como a principal delas a tendência altamente conservadora dos constituintes, representada pela formação do chamado ‘Centrão’. A despeito dessa forte corrente, o direito à informação e a instituição do habeas-data foram assegurados no texto constitucional, graças aos esforços individuais de alguns constituintes, através de emendas e destaques”. p. 67. Y siguen: “[f]ora do âmbito parlamentar, a sociedade civil teve um peso importante neste processo. Inúmeras foram as propostas encaminhadas às comissões temáticas da Constituinte. Vale ressaltar que pouco ou quase nada foi considerado e aproveitado na última versão do projeto constitucional.” pp. 67-8. Observan, asimismo, que, “[a]pesar das centenas de emendas e destaques sobre a questão do habeas-data e do direito à informação, prevalece ainda hoje o temor de democratizar a informação, como se pode observar pela rejeição da emenda que previa o acesso a qualquer documento oficial 30 anos após sua produção”. p. 68. Y notan que el Ministerio de Relaciones Exteriores, “*utilizando o secular argumento da inconveniência de se liberar à consulta os arquivos da Guerra do Paraguai, influenciou decisivamente para a rejeição da emenda*”. Leite Costa, C. M., Varella Fraiz, P. M., Op. cit. p. 68.

<sup>789</sup> Rodrigues comparte que “[é] comum ouvir que um dos grandes obstáculos para haver uma lei brasileira é a liberação de documentos relevantes do pasado. A ‘troika’ inexpugnável da nossa história seria composta pela Guerra do Paraguai, pelo processo de demarcação das fronteiras internacionais e pela ditadura militar (1964-1985). Essa é uma explicação possível, ouvida rotineiramente nos corredores do poder em Brasília.” p. 30. Y nota que “[v]ários presidentes da República em série

En ese contexto, el texto constitucional, entre otras disposiciones<sup>790</sup>, prevé que:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*<sup>791</sup>

El texto original ya ordenaba a la Administración obedecer, entre otros, al principio de publicidad. La Enmienda Constitucional n. 19, de 1998, añadió el principio de eficiencia y, entre otras alteraciones, el inciso II al párrafo 3º:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (...)*

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

---

*se acomodam na inércia retórica. São a favor do direito de acesso, mas não agem para a aprovação de uma lei. Terceirizam a responsabilidade pelo seu imobilismo para o Itamaraty e/ou para as Forças Armadas”. p. 31 RODRIGUES, F., “O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, pp. 28-31. Disponible en <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. Rodrigues informa la web del *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*: [www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br). p. 30.*

<sup>790</sup> Como las observadas por Celso Antônio Bandeira de Mello: “[é] certo que o Texto Constitucional – cujo mérito avanço em favor dos interesses sociais ninguém ousa contestar, tanto que sempre se buscam aspectos marginais para poder criticá-lo – já proclamava a necessidade de uma amplíssima publicidade na condução dos assuntos a cargo do Estado”. Tras citar varias disposiciones constitucionales, como art. 5º, XIV, art. 5º XXXIV, art. 39, §6º, o al *habeas data*, observa que “[e]stes preceptivos revelam, para além de qualquer dúvida ou entredúvida, que a Lei Magna prestigia ao extremo a transparência nos órgãos públicos. Ora bem, a Lei nº 12.527/2011, foi editada com o propósito de operacionalizar o princípio da publicidade e, conseqüentemente, de fornecer aos cidadãos os meios necessários à obtenção da transparência máxima dos órgãos e entidades públicas”. BANDEIRA DE MELLO, C. A., “Prefácio”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (in memoriam) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 13-14. Valim, a su vez, se refiere a la libertad de pensamiento y expresión (arts. 5º, IV, 5º IX y 220 CF), al derecho a la información (arts. 5º, XIV y 220 CF), y al derecho de acceso a la información pública (arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, inc. II y 216, §2º CF). Y observa que “[o]s dois primeiros se destinam a garantir o livre fluxo de notícias, críticas, ideias e informações, vedada toda e qualquer pretensão censória, e o último se preordena a assegurar o acesso às informações constantes dos registros do Estado”. VALIM, R., “O direito fundamental de acesso à informação pública”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (in memoriam) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 35-45. p. 37.

<sup>791</sup> La LAIP trae, en su artículo 1º, referencia a tres artículos de la Constitución:

*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.*

A propósito, en 2009, el periodista Fernando Rodrigues, vicepresidente de la *Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)*, afirmó que “o inciso 33 do artigo 5º é apenas um falso brilhante, quase uma letra morta por falta de regulamentação.” Rodrigues, F., Op. cit. p. 30.

***II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;***<sup>792</sup> (destaques del investigador)

Así, desde 1998, el texto constitucional brasileño cuenta no solo con la declaración de un derecho fundamental en el título II (“*Dos direitos e garantias fundamentais*”), como también con la previsión de su regulación por ley en el título III (“*Da organização do Estado*”). Asimismo, en el título VIII (“*Da orden social*”), en la sección dedicada a la cultura, el texto original prevé:

*Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a **gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*** (destaque del investigador)

En lo que se refiere a competencia en la materia, la Constitución prevé que:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*<sup>793</sup>

En 2004, la *Emenda Constitucional n° 45* cambió la redacción, entre otros, del art. 93 CF, cuyo inciso IX pasó a referirse al *interés público a la información* en el ámbito judicial:

<sup>792</sup> El inciso X del art. 5º, a que se refiere la norma reproducida, trae:

*X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;*

A propósito, vd. art. 5º, LX. El Constituyente se preocupó en evitar que la publicidad sea usada ilegítimamente a efectos de promoción personal (art. 37. § 1º).

<sup>793</sup> Vd. Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 129.

*Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:*

*IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o **interesse público à informação**; (destaque del investigador)*

En 2012, la *Emenda Constitucional nº 71* añadió el art. 216-A, también sobre cultura, al texto:

*§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:*

*IX - **transparência e compartilhamento das informações**; (destaque del investigador)*

Promulgada la Constitución, llega el momento de implementarla, lo que pasaba necesariamente por un proceso de *reconstrucción legislativa*. En ese contexto, surgen varias leyes sobre temas fundamentales, como funcionarios, archivos, licitaciones, analizadas a continuación en lo que se refieren a nuestro tema.

La *Ley 8.112/90* trae, entre los deberes y prohibiciones del funcionario y posibles penalidades disciplinarias, lo siguiente:

*Art. 116. São deveres do servidor:*

*V - atender com presteza:*

*a) ao público em geral, **prestando as informações requeridas, ressaltadas as protegidas por sigilo**;*

*b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; (...)*

*VIII - **guardar sigilo** sobre assunto da repartição; (destaques del investigador)*

*Art. 117. Ao servidor é proibido:*

*II - **retirar**, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; (destaques del investigador)*

*Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:*

*IX - **revelação de segredo** do qual se apropriou em razão do cargo; (destaques del investigador)*

La *Ley 8.159/91*, que trata de la política de archivos, constituyó “*inegável avanço no trato de informações públicas, rompendo em parte com a lógica de segredo existente durante o período da ditadura militar*”, pero “*regulamentou apenas timidamente questões relevantes*

como a transparência ativa e o procedimento a ser adotado pelos cidadãos ao pleitear informações públicas”<sup>794</sup>. Su art. 4º prevé el derecho de recibir del Estado informaciones de interés particular o de interés colectivo o general, exceptuadas aquellas cuyo sigilo sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado, o bien a la intimidad, vida privada, honor e imagen de las Personas. El art. 5º especifica que se permite la consulta a documentos públicos en la forma de la ley. La norma imponía plazos máximos de sigilo, elemento nuevo en la legislación sobre la materia<sup>795</sup>: 30 años, prorrogables una vez, a documentos relacionados a seguridad, y 100 años, a los referentes a honor e imagen de las Personas (art. 23, derogado por la LAIP)<sup>796</sup>. Con efecto, para Leite Costa, la Constitución de 1988 y la Ley 8.159/91 son “*textos modernos e democráticos*”<sup>797</sup>. Para la autora, “*tanto a Lei Geral de Arquivos, quanto a legislação específica sobre acesso, procuraram se espelhar na legislação internacional sobre o assunto*”<sup>798</sup>.

La Ley 8.429/92 considera actos de improbidad administrativa tanto la revelación de secretos como la negativa de publicidad:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*  
*III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;*

---

<sup>794</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 54-55. Para los autores, se trata de un primer intento legislativo de ampliar el acceso a la información pública, pero no puede ser considerada una ley de acceso a la información por no instituir un procedimiento de solicitud de informaciones ante el Estado.

<sup>795</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 133. Para el autor, la Ley 8.159 es “*o marco legal mais importante em matéria arquivística*” tras la CF/88. p. 132.

<sup>796</sup> El art. 23 de la Ley 8.159 estuvo regulado por el Decreto 2.134/97, derogado en 2002 por el Decreto 4.553, derogado, a su vez, por el Decreto 7.845/12, que regula ciertos artículos de la LAIP.

<sup>797</sup> “*são textos modernos e democráticos, na medida em que permitem o acesso aos documentos ainda em tramitação na administração pública, ao contrário de outras leis que limitam o acesso aos documentos ostensivos dos arquivos permanentes. O espírito democrático da lei fica mais uma vez evidenciado no já referido artigo 22, que inicia o capítulo dedicado às questões do sigilo assegurando ‘o acesso pleno aos documentos públicos’, deixando antever que o sigilo deve ser tratado como exceção.*” LEITE COSTA, C. M., “*Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão*”, *Estudos Históricos*, núm. 32, 2003, pp. 178-188. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2192/1331>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 182. A propósito, para la autora, “[*a*] pesar do grau de generalidade que apresenta, a Lei de Arquivos representou um enorme avanço, preenchendo a situação lacunar em que se encontrava o país, até então, do ponto de vista da legislação arquivística. Contudo, ela foi apenas o primeiro passo de uma longa caminhada.” p. 180. Además, nota que “[*o*] artigo 5º da Lei de Arquivos, ratificado no artigo 22, complementa o anterior franqueando à consulta pública não só a informação, mas o próprio documento de arquivo. A garantia de acesso ao documento é fundamental, na medida em que o suporte material assegura a integridade da informação.” p. 181.

<sup>798</sup> Ib. p. 179. Según la autora, “[*n*]ão existe um modelo de legislação arquivística a ser seguido. As leis de arquivos variam, de país para país, procurando sempre estar em consonância com as constituições de Estado, as práticas administrativas e as tradições arquivísticas. Mesmo sem existir um padrão, essas leis levam em conta as experiências de outros países, particularmente em questões específicas, como é o caso do acesso à informação. Nesse sentido, pode-se afirmar que, no Brasil, tanto a Lei Geral de Arquivos, quanto a legislação específica sobre acesso, procuraram se espelhar na legislação internacional sobre o assunto”.

*IV - negar publicidade aos atos oficiais;*  
*VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercaderia, bem ou serviço.*  
(destaques del investigador)<sup>799</sup>

La Ley 8.666/93 prevé que las licitaciones serán procesadas de conformidad con el principio de publicidad, por lo que son accesibles al público (excepto las propuestas, hasta la apertura), y es facultado a cualquier ciudadano acompañar su desarrollo. Al año siguiente, por fuerza de la Ley 8.883/94, se pasa a prever publicidad mensual de las compras hechas por la Administración, a excepción de las que puedan comprometer la seguridad nacional. Por fin, con la reforma traída por la Ley 12.349/10, la norma prevé difusión en internet del listado de empresas favorecidas por determinados criterios de preferencia y los recursos correspondientes (art 3º *caput*, §3º y §13; art. 4º, *caput*; art. 16; art. 24, IX). La ley 8.666 “*tem a publicidade como diretriz*” – las licitaciones deben ser conocidas por muchos, a efectos de ampliar la posibilidad de que llegue a la Administración la mejor oferta<sup>800</sup>.

La Ley 9.051/95 regula la expedición de certificados para la defensa de derechos por determinados órganos públicos y determina que los pedidos deben presentar sus razones y finalidad (arts. 1º y 2º). Como bien apunta Heinen, la norma no determina penalidad por incumplimiento del plazo de 15 días<sup>801</sup>.

El Decreto 2.134/97 (derogado por el Decreto 4.553/02) reglamentaba el art. 23 de la Ley 8.159/91 y, entre otras cosas, estableció que la negativa de acceso debería ser justificada por escrito (art. 12) y definió plazos de clasificación de documentos, con una única renovación (arts. 20 y 23). Es considerado por Leite Costa “*um avanço na legislação arquivística brasileira*”<sup>802</sup>. El Decreto no fue bien recibido por los militares<sup>803</sup>.

---

<sup>799</sup> La pena prevista en ley es severa. Vd. art. 12, III de la norma citada.

<sup>800</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. p. 55.

<sup>801</sup> HEINEN, J., *Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527/2011*, Fórum, Belo Horizonte, 2014. p. 33.

<sup>802</sup> “*Como qualquer instrumento legal, o Decreto nº 2.134 apresenta pontos positivos e negativos mas, no cômputo geral, pode ser considerado um avanço na legislação arquivística brasileira. Um dos seus pontos positivos diz respeito à criação das Comissões Permanentes de Acesso, responsáveis pela liberação periódica dos documentos sigilosos, cujos prazos de sigilo tenham sido extintos. Essas comissoes não só asseguram o cumprimento da lei, como podem ser acionadas para analisar pedidos encaminhados pelos consulentes, e conceder (ou não) autorização para liberação de documentos à consulta. Vale ressaltar que, tanto os pedidos dos usuários, quanto as eventuais recusas das comissões, devem ser justificados por escrito. O artigo 6º do decreto representa, contudo, o que existe de mais moderno em termos de legislação arquivística sobre acesso à informação, e traduz o desejo de transparência da atual sociedade brasileira. Trata-se da obrigatoriedade, por parte do Estado, de publicar na imprensa oficial, semestralmente, a relação dos documentos sigilosos liberados à consulta, na qual deverão constar informações como data, assunto, tipo de documento e grau de sigilo, além do nome e sigla do órgão ou instituição de origem. Esse procedimento não só facilita o trabalho dos pesquisadores, como é muito importante para o exercício pleno da cidadania, que inclui o direito à informação. As restrições a esse direito estão*



La Ley 9.507/97 permite conocer, rectificar y anotar datos del interesado (art. 7º). Para Heinen, “[a] Lei do Habeas Data foi um marco importante na regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º da CF/1988, especialmente na parte que se refere às informações de interesse pessoal”<sup>804</sup>.

La Ley 9.755/98 establece la creación, por el *Tribunal de Contas da União*, de una página en internet para difusión de determinados datos e informaciones relacionadas a las cuentas públicas<sup>805</sup>. Si hoy parece una medida corriente, debemos recordar que en 1998 internet era poco más que una promesa. En ese contexto, la ley puede ser considerada una semilla de publicidad activa.

La Ley 9.784/99 trata del proceso administrativo en la Administración Federal. Dichos procesos deben observar el criterio de divulgación oficial de los actos administrativos, exceptuadas las hipótesis de sigilo previstas en la Constitución (art. 2º). Asimismo, esa norma prevé la posibilidad de abrir período de consulta pública en casos de interés general (art.

---

*previstas nos capítulos III e IV do decreto e dizem respeito a dois outros direitos: o segredo de Estado e o direito à intimidade, respectivamente*”. pp. 182-3. A continuación, trae, además, información sobre la construcción de nuestro derecho: “[m]esmo considerando o Decreto nº 2.134 um avanço, em termos de liberdade de informação, as categorias e prazos de sigilo nele previstos deixam muito a desejar, sobretudo se pensarmos que a tendência internacional predominante hoje é favorável à eliminação do segredo de Estado. Essa tendência pode ser observada nos diversos trabalhos apresentados no colóquio ‘Transparência e Segredo: Acesso aos Arquivos Contemporâneos’, ocorrido em março de 1996, em Paris. Nesse colóquio, questões como o acesso à informação nos mais diferentes países, a proteção da vida privada e a consulta aos documentos judiciais, por exemplo, foram exaustivamente discutidas à luz da idéia básica de que a transparência administrativa é um corolário da democracia. De qualquer forma, o prazo de trinta anos, renovável por igual período, estabelecido para a categoria máxima de sigilo de Estado (documentos ultra-secretos), no artigo 20 do nosso decreto, corresponde ao encontrado na legislação da maioria dos países ocidentais.” Leite Costa, C. M., Op. cit. p. 183.

<sup>803</sup> “Até a edição do Decreto nº 2.134/97, o segredo de Estado no Brasil era regido (...) por um decreto do governo Geisel – o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos – RSAS. Os ministérios militares questionaram o novo decreto, alegando que nele não constavam medidas e procedimentos detalhados, isto é, o estabelecimento de rotinas a serem adotadas pelos órgãos públicos do Executivo federal relativos à produção, tramitação e guarda provisória dos documentos sigilosos. Para solucionar o impasse, foi organizada uma comissão com dois representantes do Arquivo Nacional e dois representantes da Casa Militar da Presidência da República, que elaborou um decreto autônomo, sem prejuízo da Lei de Arquivos e do Decreto nº 2.134, ‘estabelecendo normas para salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informações de natureza sigilosa’.” Leite Costa, Op. cit. p. 184. La autora informa, asimismo, que “[e]sse decreto revoga o anterior, de nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977, conhecido como ‘Decreto Geisel’, extremamente autoritário e que constituía parte do entulho do regime militar, a ser eliminado da vida jurídica do país.” Leite Costa, Op. cit. p.182. A propósito, también Batista: “Contudo, conforme Rodrigues e Hott (2007), o Decreto 2.134/1997 não foi bem aceito no meio militar e, em 1998, foi publicado o Decreto 2.910 (BRASIL, 1998), que regulamentou exclusivamente as questões relacionadas ao trâmite da documentação sigilosa na administração pública, incluindo áreas e materiais de segurança, autorização para o manuseio da documentação sigilosa e criptografia”. Batista, C.L., Op. cit. p. 215. Asimismo, JOFFILY, M., “Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira”, *Revista Estudos Históricos*, v. 25, núm. 49, 2012, pp. 129-148. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/3766/2835>. Acceso el 1º de diciembre de 2019. p. 135. La autora, que se refiere al art. 4º del Decreto citado, registra que la norma también ocasionó reacción de la *Subsecretaria de Inteligência da Presidência*.

<sup>804</sup> HEINEN, J., Op. cit. p. 34.

<sup>805</sup> Vd. art. 1º, que prevé la difusión, p. ej., de los impuestos recaudados, balance de las cuentas, presupuestos, las compras hechas por la Administración. Cuatro años después, la Ley 9.755 es mencionada por el art. 4º, IV de la Ley 10.520/02, que instituye una modalidad de licitación denominada *pregão* y prevé la posibilidad de utilización de tecnología de la información (§ 1º del art. 2º; vd., asimismo, art. 4º, I). El Decreto 5.450/05 reglamenta el *pregão eletrônico*. La Ley 9.755/98 puede ser considerada, así, una ley pionera.



31)<sup>806</sup>, bien como audiencia pública ante cuestión relevante (art. 32). Además, obliga a la Administración a decidir procesos administrativos en 30 días, salvo prórroga motivada (arts. 48 y 49). Por fin, exige que los actos administrativos que denieguen, limiten o afecten derechos o decidan recursos administrativos sean justificados (art. 50).

Un punto importante de la Ley 9.784, desde la perspectiva de la presente investigación, es el art. 16, que puede igualmente ser considerado semilla de la obligación de publicidad activa:

*Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.*

La *Ley Complementar 101/00*, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, tuvo considerable impacto en la Administración brasileña<sup>807</sup>. Establece que la responsabilidad fiscal presupone planificación y transparencia (art. 1º). Prevé que instrumentos de transparencia (como presupuestos y prestaciones de cuentas) recibirán amplia difusión, incluso por medios electrónicos, y que la transparencia será garantizada vía incentivo a la participación popular y audiencias públicas durante la elaboración de determinados instrumentos (arts. 48 y 49). La *Ley Complementar 131/09* añadió como forma de garantía de la transparencia el acceso, en tiempo real, a la información sobre la materia en medios electrónicos (art. 48, II y art. 48-A).

El *Decreto 4.553/02* (derogado por el *Decreto 7.845/12*) tiene fecha de 27 de diciembre, uno de los últimos días del mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso – Luiz Inácio Lula da Silva ya había sido elegido su sucesor. Gonçalves Sales, tras una cuidadosa comparación, ve varias semejanzas entre el *Decreto 4.553/02* y Decretos de los años opacos. E incluye en esa “*tendencia em revitalizar os dispositivos militares*” la *Medida Provisoria 228*, de 9 de diciembre de 2004, y el *Decreto 5.301*, de misma fecha, que la regula,

---

<sup>806</sup> Vd. Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 58-59. Los autores registrn que la norma “*prevê ampla divulgação de processos de interesse geral, com possibilidade de abertura de consulta pública para dar ciência à população acerca do tema e incentivar a participação social na tomada de decisões*”. p. 59.

<sup>807</sup> Notan Camargo Cunha y Silva Xavier: “[a]vanço importante na promoção da publicidade foi a promulgação da *Lei de Responsabilidade Fiscal* (...), que, ao estabelecer a transparência e a ação planejada como pressupostos da gestão fiscal (art. 1º, § 1), abriu caminho para ampla divulgação de informações relativas às finanças estatais, por meio de uma série de mecanismos inéditos, tais como os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos (art. 48).” Ib. p. 60. Son, como se ve, medidas tangibles.

examinados a continuación<sup>808</sup>. Esa norma, conocida como “*lei do sigilo eterno*” (el art. 7º, en su redacción original, permitía que la clasificación de *ultra-secreto* fuese renovada indefinidamente, *de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado*), llegó a ser objeto de atención del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>809</sup>. A pesar de seriamente contestado, el Decreto no fue revocado por Luiz Inácio Lula da Silva, presidente entre 2003 y 2010, lo que sugiere un “*delicado equilibrio*” en la transición brasileña<sup>810</sup>.

La *Medida Provisoria nº 228*, de 9 de diciembre de 2004 (convertida en la *Ley 11.111*, de 5 de mayo de 2005, derogada por la LAIP), por un lado, promovió un regreso a los plazos de sigilo previstos por los párrafos 2º y 3º del art. 23 de la Ley 8.159 (art. 5º). Por otro lado, previó la *Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas* para “*decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição*” (art. 4º), o, según Correa de Souza, para “*organizar as hipóteses de sigilo que impediriam o acesso a informações em poder do Estado*”<sup>811</sup>. El *Decreto 5.301*, de 9 de diciembre de 2004 (derogado por el Decreto 7.845), la reglamentaba – entre otras disposiciones, obligaba el interesado a comprobar interés en la información (art. 5º, § 3º). En ese contexto, la Ley 11.111/05, de corta trayectoria, “*tímida e indiretamente*” reguló el art. 5º, XXXIII de la Constitución Federal – las principales críticas cuestionaban la renovación indefinida de plazos

<sup>808</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. pp. 136-144. Cita en la p. 136. Al menos, su art. 40 preveía que la negativa de acceso sería justificada. Sobre medidas provisionales, vd. art. 62 CF. Leite Costa, a su vez, tras notar que “*sem justificativa razoável, a Presidência da República surpreendeu os profissionais da área de documentação com a edição do Decreto nº 4.553*”, observa que dicha norma, al ampliar “*drásticamente*” los plazos de clasificación, contraria los estándares de la legislación internacional de archivos y se aproxima de la legislación vigente durante la dictadura militar. Para la autora, “*o Decreto nº 4.553, de 2002, representa quase uma reedição do RSAS, do governo Ernesto Geisel*”. Leite Costa, C. M., Op. cit. p. 185.

<sup>809</sup> “El Estado Parte debería hacer públicos todos los documentos pertinentes a los abusos de los derechos humanos, incluidos los documentos actualmente embargados en virtud del Decreto Presidencial Nº 4553”. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Brasil”, CCPR/C/BRA/CO/2 (1º de diciembre de 2005), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/BRA/CO/2>. Acceso el 1º de diciembre de 2019. Pár. 18.

<sup>810</sup> Joffily, M., Op. cit. La autora de la feliz expresión registra que “*para além do caráter inconstitucional do texto, há contradição com a lei de 1991 – a qual o decreto supostamente deveria regulamentar –, que estipulava limites de tempo mais restritos para o segredo dos documentos (Weichert, 2009: 424)*”. pp. 135-136. Observa que “[a] repercussão do ato governamental não tardou. Foi tachado de aberração, inconstitucional e antidemocrático por diversos intelectuais e juristas, conhecidos por sua defesa dos direitos humanos. (...) O fato de o texto do decreto ter sido formulado por um general, então comandante do Gabinete de Segurança Institucional, e de não ter sido anulado pelo presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva, mostra o delicado equilíbrio sobre o qual repousa a transição para a democracia da sociedade brasileira”. p. 136. En ese contexto, “*Lula aprovou em dezembro de 2004 o Decreto 5.301, instituindo uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e restaurando os antigos prazos de sigilo dos documentos*”. p. 136.

<sup>811</sup> CORRÊA DE SOUZA, V. R. “O acesso à informação na legislação brasileira”, *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 19, núm. 33, 2012, pp. 161-181. Disponible en [http://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs\\_pdf/biblioteca/artigos\\_periodicos/VictorRobertoCorreadeSouza/Oacesso\\_RSJRJ\\_n33\\_2012.pdf](http://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/VictorRobertoCorreadeSouza/Oacesso_RSJRJ_n33_2012.pdf). Acceso el 1º de diciembre de 2019. p. 178. El autor nota que, “*em atitude nitidamente reveladora de violações ao processo legislativo, a regulamentação dessa MP adveio no mesmo dia de promulgação desta, 9/12/2004, por meio do Decreto nº 5.301, o qual indica as autoridades que fariam parte da referida comissão e os prazos de sigilos de documentos em poder do Estado. Pretendeu-se, pe-remptoriamente, por meio de legislação infralegal, regulamentar restrições a direitos fundamentais, o que é medida que aparenta inconstitucionalidade, ante a inexistência, até aquele momento, de regulação do direito de acesso à informação ou de delegação legislativa ao Poder Executivo nesse sentido*” (p. 178).

de clasificación y la amplia discrecionalidad concedida a la Administración para definir lo que es o no sigiloso<sup>812</sup>.

La edición de la Medida Provisoria 228/04 (convertida en la Ley 11.111/05), del Decreto 5.301/04 y de la Ley 12.528/11 (que establece la *Comissão Nacional da Verdade*), sufrió importante influencia del movimiento y de la demanda judicial promovidos por los familiares de víctimas de la dictadura en búsqueda de informaciones relativas a los muertos y desaparecidos en la *Guerrilha do Araguaia*<sup>813</sup>. En efecto, la edición de las dos primeras normas citadas ocurre pocos días después de la confirmación, por el *Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, de la sentencia de junio de 2003, de la *1ª Vara da Justiça Federal de Brasília*, que determina “‘a quebra do sigilo das informações militares relativas a todas as operações realizadas no combate à Guerrilha do Araguaia’, concedendo o prazo de 120 dias para o governo disponibilizar informações sobre mortes, locais de sepultamentos, desaparecimentos e enfrentamentos”<sup>814</sup>.

En ese contexto, el *Decreto 5.584*, de 18 de noviembre de 2005, determina que “[o]s documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional - CSN, Comissão Geral de Investigações - CGI e Serviço Nacional de Informações - SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, deverão ser recolhidos ao Arquivo Nacional, até 31 de dezembro de 2005” (art. 1º)<sup>815</sup>. Almeida Teles relaciona su publicación con las ya citadas Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Brasil<sup>816</sup>.

---

<sup>812</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 65-66.

<sup>813</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. pp. 145 y ss.

Promulgada en el mismo día, incluso en la misma ceremonia que la LAIP, la Ley 12.528 crea la Comisión Nacional de la Verdad. Su art. 1º trae:

*Art. 1º É criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.*

Su informe final se encuentra disponible en <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acceso el 23 de marzo de 2019.

<sup>814</sup> Corrêa de Souza, V. R., Op. cit. pp. 172 y 178. Cita en la p. 172.

<sup>815</sup> Joffily recuerda el establecimiento del *Centro de Referências das Lutas Políticas do Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas*, “projeto ambicioso” desarrollado por el gobierno Lula, coordinado por el *Arquivo Nacional*, con iniciativas como exposiciones, seminarios o la reunión y puesta a disposición de un amplio conjunto de documentos sobre la dictadura – para ello, el Decreto 5584 fue “*um passo fundamental*”. Además, se refiere a la entonces *ministra da Casa Civil*, Dilma Rousseff. Joffily, M., Op. cit. pp.136-7. A propósito, el decreto es firmado por Lula y Dilma.

<sup>816</sup> ALMEIDA TELES, J. de., “A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil”, en debate *Direito, Censura e Imprensa após a vigência da Constituição Federal de 1988*, São Paulo, 7 de febrero de 2006. Disponible en <http://diversitas.fflch.usp.br/files/a%20abertura%20dos%20arquivos%20da%20ditadura.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. p. 3. Vd. pár. 18 del doc. ONU CCPR/C/BRA/CO/2. Además, la autora se refiere al art. 10 del Decreto, que trae:

El *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-3), aprobado por el *Decreto n° 7.037*, de 21 de diciembre de 2009 (modificado, tras reacción conservadora, por el *Decreto n° 7.177* de 12 de mayo de 2010), establece algunos puntos importantes para nuestro derecho. El PNDH-3 es fruto de amplio debate, en especial por medio de la *11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos*, convocada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que ocurrió en Brasilia entre 15 y 18 de diciembre de 2008 y contó con la participación de aproximadamente dos mil Personas<sup>817</sup>.

Ya en la *Apresentação* del PNDH-3, el presidente Lula, que tiene un Victor a la izquierda de la entrada del Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca – le acompaña el también expresidente Fernando Henrique Cardoso, con un Victor a la derecha de la entrada del mismo Centro –, manifiesta que el PNDH-3 representa una guía para la consolidación de las bases del edificio democrático y, en ese sentido, cita expresamente la transparencia en todas las esferas de gobierno<sup>818</sup>.

El PNDH-3 está formado por seis ejes orientadores: interacción democrática entre Estado y sociedad civil; desarrollo y derechos humanos; universalización de derechos en un contexto de desigualdades; seguridad pública, acceso a la justicia y combate a la violencia; educación y cultura en derechos humanos; derecho a la memoria y a la verdad. Esos ejes están plasmados en 25 directrices, divididas en objetivos estratégicos, concretados, a su vez, en acciones programáticas. La directriz 3 versa sobre la integración y ampliación de sistemas de información sobre derechos humanos y la construcción de mecanismos de evaluación y

---

Art. 10. Recolhidos ao Arquivo Nacional, os documentos referidos no art. 1º deverão ser disponibilizados para acesso público, resguardadas a manutenção de sigilo e a restrição ao acesso de documentos que se refiram à intimidade da vida privada de pessoas ou cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do [Decreto nº 4.553, de 2002](#).

<sup>817</sup> Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/ProgrammaNacionalDireitosHumanos2010.pdf>. Disponible en <http://www.pndh3.sdh.gov.br/public/downloads/PNDH-3.pdf>. Acceso el 6 de abril de 2017. Asimismo, vd. LULA DA SILVA, L. I., “Apresentação”, en Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010, pp. 11-13.p. 11.

<sup>818</sup> LULA DA SILVA, L. I., “Apresentação”, en Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010, pp. 11-13. Así inaugura su texto: “[a]o assinar o decreto presidencial que institui o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, reafirmo que o Brasil fez uma opção definitiva pelo fortalecimento da democracia. Não apenas democracia política e institucional, grande anseio popular que a Constituição de 1988 já materializou, mas democracia também no que diz respeito à igualdade econômica e social”. Y sigue: “[o] PNDH-3 representa um verdadeiro roteiro para seguirmos consolidando os alicerces desse edifício democrático: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; **transparência em todas as esferas de go-verno**; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza”. Destaque del investigador.

seguimiento de su realización, por lo que merece especial atención. El objetivo estratégico I de esa directriz es el desarrollo de mecanismos de control social de políticas públicas de derechos humanos, garantizando el seguimiento y transparencia de las acciones gubernamentales, por medio de acciones programáticas como la institución de un sistema nacional de indicadores en derechos humanos o la creación de base de datos sobre temas relacionados con los derechos humanos. El objetivo estratégico II de esa misma directriz es el seguimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado brasileño en materia de derechos humanos, por medio de acciones programáticas como la elaboración de un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, en diálogo participativo con la sociedad civil o la creación de banco de datos público sobre todas las recomendaciones de los sistemas ONU y OEA, con las medidas adoptadas por los diversos órganos para su cumplimiento<sup>819</sup>. Fueron presentadas dos solicitudes de acceso a la información pública sobre los pasos dados y programados para llevar a cabo esas dos últimas acciones programáticas, como se verá en el capítulo final.

Otras acciones programáticas también merecen nota, como la producción de información ambiental en lenguaje accesible (directriz 6, objetivo estratégico I, acción programática “f”); la difusión de datos del sistema federal de seguridad pública, como la publicación trimestral de determinadas estadísticas sobre el tema (directriz 12, objetivo estratégico I, acción programática “a”)<sup>820</sup>; la difusión de conocimiento sobre derechos humanos y legislación relevante con publicaciones en lenguaje y formatos accesibles o el fortalecimiento del gobierno electrónico, en formato accesible (directriz 17, objetivo estratégico I, acciones programáticas “a” y “d”); el desarrollo de programas de formación en los medios de comunicación públicos como instrumentos de información y transparencia de las políticas públicas, de inclusión digital y de accesibilidad o el incentivo a la producción de películas, audios y similares para la educación en derechos humanos y que reconstruya la reciente historia de autoritarismo en el país, así como las iniciativas populares de resistencia

---

<sup>819</sup> Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010. pp. 29-31. Es importante registrar que cada acción programática tiene identificados los órganos responsables por su implementación.

<sup>820</sup> Como crímenes registrados, armas y drogas incautadas, “[p]resos provisórios e condenados sob custódia do sistema penitenciário federal e quantidade de presos trabalhando e estudando por sexo, idade e raça ou etnia”, o “[v]itimização de policiais federais, policiais rodoviários federais, membros da Força Nacional de Segurança Pública e agentes penitenciários federais”. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010. pp. 109-110. Se nota ahí un antecedente de la obligación de difusión activa de información pública, con enfoque de derechos humanos. Aunque no haya sido recogida por la LAIP o su Decreto, parece una idea digna de consideración, ya que podría contribuir para enfrentar ese grave problema. A propósito, vd. Ley 13.675, de 11 de junio de 2018, que trata de seguridad pública (vd. esp. arts. 35 a 37). Su art. 4º, XVI establece “transparência, responsabilização e prestação de contas” como principios de la *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*.

(directriz 22, objetivo estratégico I, acción programática “e” y objetivo estratégico II, acción programática “c”); la creación de un Grupo de Trabajo para acompañar, discutir y promover, ante el Parlamento, iniciativas legislativas que propongan la revocación de leyes remanentes del período 1964-1985 que sean contrarias a la garantía de los derechos humanos y la revisión de propuestas legislativas con retrocesos en la garantía de los derechos humanos (directriz 25, objetivo estratégico I, acción programática “a”)<sup>821</sup>.

Además, en la introducción al Eje Orientador VI, sobre el derecho a la memoria y a la verdad, se busca sensibilizar el Poder Legislativo por la aprobación del Proyecto de Ley nº 5.528/2009<sup>822</sup>.

## **b) Ambiental**

En Brasil, se encuentran pasos, aunque tímidos, en el camino hacia la publicidad, al menos formalmente, todavía durante los años opacos (1964-85). La *Ley 6.938/81*, sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, surge en un *contexto predemocrático*<sup>823</sup>. La ley prevé que uno de los objetivos de esa Política es la “*proteção da dignidade da vida humana*” (art. 2º, *caput*) y que uno de sus principios es la educación ambiental a efectos de formar la comunidad para la “*participação ativa na defesa do meio ambiente*” (art. 2º, X). Asimismo, prevé que dicha Política buscará la difusión de información ambiental y la “*formação de uma consciência pública*” en la materia (art. 4º, V). Si, por un lado, esa norma refleja el contexto de pre-democracia que se vivía, por otro, puede ser considerada una medida para desviar la atención de los problemas políticos del período. De una forma o de otra, es cierto que la norma prevé instrumentos importantes, como el sistema nacional de informaciones sobre el medio ambiente (art. 9º, VII) y, tras reforma por la *Ley 7.804/89*, la divulgación de un informe anual sobre el tema (art. 9º, X) o incluso “*a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes*” (art. 9º, XI). Se nota una semilla de publicidad activa y se destaca la obligación estatal de producir información pública – uno de los puntos centrales de esta investigación.

---

<sup>821</sup> Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010. pp. 49, 109-110, 141-142, 164-167, 176-177.

<sup>822</sup> *Ib.*, p. 172. “*Cabe também sensibilizar o Legislativo pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.228/2009, assinado pelo Presidente da República, que introduz avanços democratizantes nas normas reguladoras do direito de acesso à informação*”.

<sup>823</sup> Entre 1979-85, ocupó la silla presidencial el general João Baptista de Oliveira Figueiredo, el último general a hacerlo. En aquel período, los movimientos sociales empezaban a organizarse, la opinión pública reclamaba el retorno a la democracia y la ley de amnistía, de agosto de 1979, había permitido el retorno de los exiliados, entre ellos, diversos líderes políticos.

La Ley 7.347/85, que disciplina la acción civil pública, incluye las demandas judiciales por daños causados al medio ambiente, para la cuales tienen legitimidad, p. ej., el Ministerio Público, la Defensoría Pública y determinadas asociaciones (art. 1º, I y art. 5º). Cualquiera Persona puede prestar informaciones al Ministerio Público (art. 6º), que puede requerir elementos “*de qualquer organismo público ou particular*” (art. 8º, cita del art. 8º, § 1º). Así, la legitimidad para defensa judicial del medio ambiente es tanto pública cuanto privada<sup>824</sup>.

En el texto original de la Constitución, se prevé expresamente que se dará publicidad a estudios previos de impacto ambiental<sup>825</sup>:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*  
*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*  
*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

Por cierto, Cerioli Del’Olmo defiende que “[q]uando o art. 225 afirma que o Estado e a coletividade têm o dever de preservar o meio ambiente, implicitamente deduz-se que a coletividade também tem o dever de prestar informações ambientais significativas, quando delas tiver posse”<sup>826</sup>.

La educación ambiental también es una responsabilidad constitucional del Poder Público (art. 225, § 1º, VI):

*VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

Para Leme Machado, “*educação ambiental é um processo de recepção de informações e da análise das mesmas*”<sup>827</sup>. En ese sentido, la Ley 9.795/99 prevé que uno de los objetivos de

---

<sup>824</sup> Leme Machado, Op. cit. p. 187.

<sup>825</sup> “O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um instrumento, por excelência, de encontro do público com o privado. Nele nada pode ficar obscuro ou escondido. (...). A publicidade ambiental não é uma faculdade, um gosto ou um capricho”. Ib. p. 191.

<sup>826</sup> CERIOLI DEL’OLMO, E., “Informação ambiental como direito e dever fundamental no âmbito da Constituição Federal de 1988”, *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*, a. 2, núm. 3, 2007, pp. 105-127. Disponible en <http://200.129.241.80/ppgda/arquivos/img-conteudo/files/Revista1.pdf>. Acceso el 4 de enero de 2015. p. 122. En ese contexto, sigue, “[o] dever de preservar o meio ambiente seria um gênero, do qual o dever de informar seria a espécie” (p. 122).

<sup>827</sup> Leme Machado, Op. cit. p. 193. El autor busca amparo en el art. 1º de la ley 9.795/99.



la educación ambiental es la democratización de la información sobre el tema (art. 5º, II). Eso refuerza la idea de relación entre información y educación presentada en el capítulo 2.

La Ley 9.433/97, de recursos hídricos, prevé un sistema de informaciones sobre el tema. Uno de sus principios es la garantía de acceso a datos e informaciones a toda la sociedad (art. 26, III) y uno de sus objetivos es la difusión de datos e informaciones sobre el tema (art. 27, I).

La Ley 10.650/03, de acceso a la información ambiental, considerada de vanguardia en su momento<sup>828</sup>, prevé que cualquier individuo, sin necesidad de comprobar interés, tendrá acceso a la información ambiental, preservado el sigilo comercial, industrial, financiero u otro sigilo protegido por ley, en el plazo de treinta días, contados desde la fecha de la solicitud (art. 2º). La negativa de acceso deberá ser motivada y sujeta a recurso (art. 5º). La Ley permite que las autoridades públicas soliciten información de entidades privadas (art. 3º). Por fin, la Ley establece la elaboración y difusión de informes anuales (art. 8º). Así, esa norma instituye por primera vez un procedimiento administrativo simplificado para acceder a la información pública y, en la línea de la Ley de Responsabilidad Fiscal, amplía la obligación de publicidad activa (art. 4º)<sup>829</sup>.

La Ley 11.445/07, que establece las directrices para saneamiento básico, lista la transparencia y el control social entre sus principios (art. 2º, IX y X y art. 3º). Asegura a los usuarios amplio acceso a informaciones sobre el servicio (art. 27, I) y establece sistema de informaciones sobre la materia, que deben ser publicadas en internet (art. 53).

### 3.3. Actores y factores internos

Los periodistas investigativos tuvieron un papel importante en el movimiento por la ley brasileña de acceso a la información pública<sup>830</sup>. En 2002, fue fundada la *Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo* (ABRAJI), que, desde sus principios, tenía la edición de una ley de acceso a la información pública entre sus propósitos. Al año siguiente, por iniciativa de la *Associação*, fue creado el *Fórum de Direito de Acesso a Informações*

<sup>828</sup> BIDERMAN FURRIELA, R., "A lei brasileira sobre acesso à informação ambiental como ferramenta para a gestão democrática do meio ambiente", *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, núm. 3, 2004, pp. 283-290. Disponible en <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/72/72>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. pp. 283 y 287.

<sup>829</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. p. 64.

<sup>830</sup> ANGÉLICO, F., *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, 2012. Trabajo de fin de Master. Disponible en <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acceso el 1º de diciembre de 2019. p. 20.

*Públicas*, que abogaba por ese mismo fin y que, en 2012, contaba con 25 entidades<sup>831</sup>. Entre las actividades del Fórum en sus primeros años, figuran el envío, en 2006, de cartas a los candidatos a la Presidencia solicitando un compromiso público con la aprobación de una LAIP – el candidato Lula contestó prometiendo enviar un proyecto de ley sobre el tema al Parlamento en 2007 – y la creación de una “*frente parlamentar de direito ao acesso a informações públicas, na Câmara dos Deputados*”<sup>832</sup>. El amplio movimiento mexicano por la ley de acceso a la información inspiró la sociedad civil brasileña<sup>833</sup>.

Ya en 1991, el *Supremo Tribunal Federal* (STF), guardián de la Constitución, entendió que “[o] modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta”<sup>834</sup>. El STF, según Heinen, “já deixou assentado, mesmo antes da edição e vigência da Lei nº 12.527/11, que a democracia brasileira deve, necessariamente, conviver com o direito de informação em caráter maximizado”<sup>835</sup>.

En 2008, al juzgar en carácter cautelar la **ADPF 130**, que cuestionó la ley de prensa de los años opacos (ley 5.250/67), el Ministro Carlos ayres Britto fue poético – “*remarco o que tantas vezes tenho dito em votos jurisdicionais, livros e artigos jurídicos: a Democracia é o princípio dos princípios da Constituição de 1988. Valor dos valores, ou valor-continente por excelência. Aquele que mais se faz presente na ontologia dos outros valores, repassando para eles a sua própria materialidade. Logo, o cântico dos cânticos ou a menina dos olhos da nossa Lei Fundamental*” – y contundente – “*a Democracia de que trata a Constituição de*

---

<sup>831</sup> Ib. pp. 90-91. Entre las entidades listas por el autor, figuran: *ABRAJI* (*Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo*); *ABONG* (*Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*); *AJUFE* (*Associação dos Juizes federais*); *ANPR* (*Associação Nacional dos Procuradores da República*); *ANJ* (*Associação Nacional dos Jornais*); *FENAJ* (*Federação Nacional dos Jornalistas*); *OAB* (*Ordem dos Advogados do Brasil*); *Transparência Brasil*.

<sup>832</sup> BERABA, M., “A luta não deve se restringir ao jornalismo”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, p. 52. Disponible en <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acceso el 18 de diciembre de 2019

<sup>833</sup> Id. “A nossa idéia é conseguir criar no Brasil um processo parecido com o que ocorreu no México, onde a lei que garante o acesso a informações públicas, em vigor há cinco anos, surgiu de um amplo movimento do qual participam universidades, jornais, partidos políticos, grandes organizações corporativas, entre outros.” Y sigue: “[n]a prática, foi a existência dessa grande frente que permitiu aos mexicanos desenvolverem uma discussão ampla sobre a transparência e conseguirem avançar para mudanças na legislação. Quando a proposta chegou ao Congresso, já tinha uma base de legitimidade muito forte. Outro diferencial do México foi a criação de um organismo para atuar como mediador nessa busca de cidadania por meio do acesso à informação pública. É mais um exemplo que podemos, no Brasil, seguir.”

<sup>834</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em habeas data nº 22-8 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 19 de setembro de 1991. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362613>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. p.1 (ementa). Subrayado en el original. Vd., asimismo, el *Mandado de Injunção* nº 284/DF.

<sup>835</sup> HEINEN, J., Op. cit. p. 13. El autor trae algunos juzgados: i) Recurso Ordinário em Habeas Data nº 22, en 1991; ii) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, en 2008; iii) ADPF nº 153, en 2010. pp. 13 y 43. En líneas generales, la ADPF “*terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*”, según el *caput* del art. 1º de la Ley 9.882. Puede ser propuesta, dentre otros, por el *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil* y por partido político con representación en el Parlamento. Vd. Ley 9.882 y art. 103 CF.

1988 (...) se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do poder”<sup>836</sup>.

La *Ordem dos Advogados do Brasil* (OAB) también tuvo papel relevante en la construcción de nuestro derecho en Brasil.

Hubo resistencia popular a la ley 11.111, bien como la promoción de una *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) por la OAB en noviembre de 2007<sup>837</sup>. Por medio de la **ADI 3987**, el *Conselho Federal* de la *Ordem* requiere al *Supremo Tribunal Federal* la declaración de inconstitucionalidad de parte de la Ley 8.159 y de la íntegra de la Ley 11.111, incluso en carácter liminar<sup>838</sup>. La *petição inicial* de la OAB trae como anexo un dictamen (“*parecer*”) del Professor Konder Comparato, en que, de forma magistral, enseña que la prórroga de sigilo por plazo indeterminado “*é incompatível com o caráter público dos documentos. Se a revelação do seu teor pode ser negada para sempre, o documento em questão deixou de pertencer ao povo. Nunca é demais repetir que o adjetivo público vem do publicus romano, que indicava aquilo que pertence ao povo, e que não pode, por conseguinte, ser objeto de destruição ou definitiva ocultação pelos servidores públicos, isto é, os servidores do povo*”<sup>839</sup>. Comparato, en breves palabras, ofrece fundamento al derecho de acceso a la información pública y bien traduce su espíritu.

<sup>836</sup> Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ADPF nº 130/DF. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 21 de fevereiro de 2008. Disponible en <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=34&dataPublicacaoDj=27/02/2008&incidente=3710179&codCapitulo=6&numMateria=17&codMateria=2>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. En 2009, por mayoría, el STF decidió por la “[t]otal procedencia da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei Federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.” Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 130/DF. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Brasília, 30 de abril de 2009. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. p. 65.

<sup>837</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. pp. 144-145. Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. p. 66. La *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) está regida por el art. 103 CF y la Ley 9.868/99. Vd. ADI 3.987, todavía en trámite ante el Supremo Tribunal Federal, guardián de la Constitución (arts. 101 y 102 CF). Sobre la OAB, vd. Ley 8.906/94, esp. art. 44, que lista entre sus finalidades, “*defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas*” (art. 44, I).

<sup>838</sup> “*Na ADI, a OAB requer que sejam declarados inconstitucionais o art. 23, com seus parágrafos 2o e 3o, da Lei no 8.159, de 1991, e a íntegra da Lei no 11.111, de 2005. Esses dispositivos criam limitações ao acesso aos documentos públicos e delegam a possibilidade de aposição de prazo de sigilo a documentos públicos por meio de decretos, regulamentos e ato de agentes públicos. A OAB entende que somente a lei pode regular o acesso aos documentos públicos*”. BASTOS PAES, E., “*A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil*”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 49, núm. 195, 2012, pp. 245-257. Disponible en <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496592/000959937.pdf?sequence=1>. Acceso el 1º de diciembre de 2019. p. 250.

<sup>839</sup> KONDER COMPARATO, F., *Carta a Cezar Britto, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Propõe ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos das leis 8.159 e 11.111*. São Paulo, 4 de maio de 2007. Acompaña *petição inicial* de la ADI 3987. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2576781>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. p. 3 de la carta. En el original, los términos subrayados están en *itálico*. Negrita en el original.

La **ADPF 153**, propuesta por la OAB en octubre de 2008, cuestiona el § 1º del art. 1º de la Ley 6.683, de 28 de agosto de 1979, conocida como “*Lei da Anistia*”<sup>840</sup>. La OAB entiende que “[a] interpretação, segundo a qual a norma questionada concedeu anistia a vários agentes públicos responsáveis, entre outras violências, pela prática de homicídio, desaparecimento forçado, tortura e abusos sexuais contra opositores políticos viola frontalmente diversos preceitos fundamentais da Constituição”, como el “preceito fundamental de não ocultar a verdade”. En ese contexto, cita el art. 5º, XXXIII CF/88 y menciona que “[o] preceito representa clara aplicação do princípio democrático, segundo o qual ‘**todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente**’ (art. 1º, parágrafo único); *bem como do princípio republicano*” (art. 3º, I y IV CF/88) . El documento trae jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre la nulidad de autoamnistia y cita la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. V y VI). Al final, se solicita que el STF “*dê à Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, uma interpretação conforme à Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar*”<sup>841</sup>.

El Supremo, en la *ementa*, manifiesta, entre otros puntos, que “[a] Lei n. 6.683/79 precede a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (...) e a Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997, que define o crime de tortura; e o preceito veiculado pelo art. 5º, XLIII da Constituição --- que declara insuscetíveis de graça e anistia a prática da tortura, entre outros crimes --- não alcança, por impossibilidade lógica, anistias anteriormente a sua vigência consumadas” y que “[i]mpõe-se o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu no

---

<sup>840</sup> Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado).

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

<sup>841</sup> KONDER COMPARATO, F., GENTIL MONTEIRO, M. *Petição inicial junto ao Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF, por mandato do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília, 21 de outubro de 2008. Disponible en

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2644116>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. Destaques en el original. Citas en las pp. 8, 20 y 29, respectivamente.

*Brasil durante as décadas sombrias da ditadura*". Así, se acordó, "por maioria, em julgar im procedente a argüição"<sup>842</sup>.

Por cierto, el relator de la ADPF n° 153, Ministro Eros Grau, en sus observaciones finales, así se manifiesta: "[i]mpõe-se, sim, o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu entre nós durante as décadas sombrias que conheci. Que se o faça --- e se espera que isso logo ocorra --- quando do julgamento da ADI n. 4077, na qual é questionada a constitucionalidade das Leis ns. 8.159/91 e 11.111/05"<sup>843</sup>.

Veamos brevemente la demanda a que se refiere. El *Procurador-Geral da República*, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, en mayo de 2008, ingresó con *ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4077)*, con pedido de liminar, por inconstitucionalidad formal de la MP 228, inconstitucionalidad material del art. 23, *caput* de la Ley 8.159 y de los arts. 3° y 4° de la Ley 11.111 – "o legislador dos direitos fundamentais é o parlamentar". Trae jurisprudencia de las Corte Europea e Interamericana de Derechos Humanos, bien como informe de la Unesco y del Consejo Internacional de Archivos. Manifiesta que el art. 6°, § 2° de la Ley 11.111 "acabou prevendo uma cláusula de prorrogação indefinida, extravasando todos os limites de configuração admitidos constitucionalmente"<sup>844</sup>. En 2016, la *ação* fue

---

<sup>842</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n° 153/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Brasília, 29 de abril de 2010. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. La dos primeras citas son de la *ementa* (pp. 3 y 4) mientras la última, del acórdão (p. 4). Para Joffily, "a Ordem dos Advogados do Brasil não conseguiu, em 2010, fazer valer sua interpretação segundo a qual a Lei de Anistia é inconstitucional (...). De um lado, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de não rever a lei demonstra o conservadorismo presente em importantes instituições brasileiras. De outro, a ausência de uma larga mobilização por parte da sociedade civil, de apoio à iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mostra o reduzido interesse de grande parcela dos brasileiros por esse assunto". Joffily, M., Op. cit. p. 131. Además, vd. Berdugo Gómez de la Torre, I., Op. cit. pp. 83-89. Por fin, vd. Abrão, P., Op. cit. pp. 128-130. Para Abrão, ese hecho "corrobora a tese da sucessão intergeracional de leituras não democráticas sobre o Estado de direito no Brasil". p. 129. Los desafíos resultantes de la diferencia de entendimiento sobre la ley de amnistía expresados en esta decisión del STF y en la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund son tema ajeno a esa investigación. Cabe señalar que, en el marco de esta cuestión verdaderamente compleja, nuestro derecho constituye punto en común entre ambos juzgados.

<sup>843</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n° 153/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Brasília, 29 de abril de 2010. p. 45.

<sup>844</sup> Procuradoria-Geral da República. *Petição inicial junto ao Supremo Tribunal Federal na ADI n° 4077. Procurador-Geral da República: A. F. Barros e Silva de Souza*. Brasília, 19 de maio de 2008. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2618912>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. Citas en los párs. 10 y 40. Asimismo, expresa que "pessoas podem eventualmente terem sido anistiadas, mas isso não importa esquecimentos dos episódios antecedentes" (pár. 41) y concluye que "uma lei que tenha por fim evitar que tais informações venham à luz, como diretamente sucede com a norma impugnada, na prática, veda a indagação sobre os fatos violadores dos direitos fundamentais, legitimando tais fatos e, ao fim, derogando tais direitos" (pár. 43). Cita a Bobbio (pár. 23). Se adjunta anteproyecto de ley elaborado por el Sr. Marlon Alberto Weichert, *Procurador Regional da República*. Citas en las pp. 5, 14 (tres citas) y 8, respectivamente. Vd., en especial, pp. 9-10.

juzgada *prejudicada*, por pérdida de objeto (el art. 46 de la LAIP expresamente deroga la Ley 11.111 y los arts. 22 a 24 de la Ley 8.159)<sup>845</sup>.

Todo ello evidencia que el pasado sigue presente en Brasil.

### **3.4. El derecho de acceso a la información pública en la sentencia del caso Gomes Lund, de la Corte Interamericana**

Este apartado se centra, por su especial importancia, en el caso Gomes Lund (*Guerrilha do Araguaia*).

El caso fue llevado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2009 “en contra de la República Federativa de Brasil (...) por su responsabilidad en la detención arbitraria, tortura y desaparición forzada de 70 Personas, entre miembros del Partido Comunista de Brasil (...) y campesinos de la región, (...) resultado de operaciones del Ejército brasileño emprendidas entre 1972 y 1975 con el objeto de erradicar a la *Guerrilha do Araguaia*, en el contexto de la dictadura militar de Brasil (1964–1985)”<sup>846</sup>. Se trata, como se ve, de cuestión verdaderamente sensible y compleja, que abarca el examen de una serie de temas, entre los cuales, el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la Corte no ha perdido la oportunidad de consolidar su jurisprudencia de vanguardia en la materia.

Es importante registrar que el caso fue llevado a la Comisión Interamericana en agosto de 1995 por la ONG “Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y por Human Rights Watch/Americas, a quienes se sumaron como co-peticionarios el Grupo Tortura Nunca Más de Rio de Janeiro, la Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos del Instituto de Estudios de la Violencia del Estado, y la señora Angela Harkavy”. Asimismo, “[e]l 10 de enero de 1997 la Comisión recibió nuevos documentos y una solicitud de parte de los representantes en el sentido de incluir como co-peticionarios a la Comisión de Familiares de Muertos y Desaparecidos Políticos del Instituto de Estudios de la Violencia del Estado -

---

<sup>845</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4077. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 de setembro de 2016. Disponible en <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2618912>. Acceso el 21 de diciembre de 2019.

<sup>846</sup> CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: Gomes Lund y otros (*Guerrilha do Araguaia*). Caso 11.552 Contra la República Federativa de Brasil. Disponible en <http://www.cidh.org/demandas/11.552%20Guerrilha%20de%20Araguaia%20Brasil%2026mar09%20ESP.pdf>. Acceso 19 de noviembre de 2019. Pár. 1.



IEVE, Y a la Sra. Angela Harkavy, hermana de Pedro Alexandrino Oliveira, desaparecido en la región del Araguaia”<sup>847</sup>.

La Comisión Interamericana adoptó, el 6 de marzo de 2001, el Informe de Admisibilidad nº 33/01. En lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública, “el Estado alega que existe la posibilidad de obtenerla por intermedio de un recurso de *habeas data*, previsto en la Constitución Federal, aparte de la vía judicial ordinaria” (pár. 31). Asimismo, “el Estado niega disponer de los informes militares completos en los que se describan sistemáticamente los lugares de las sepulturas y las condiciones de la muerte de estas personas” (pár. 32). Asimismo, “[p]or Nota recibida el 31 de agosto de 1998, (...) el Estado alegó (...) que la presentación de documentos secretos obedece a reglas de clasificación de documentos y que éstos pueden ser solicitados mediante proceso judicial” (pár. 34). Para la Comisión, “resulta claro que las familias de 22 de los desaparecidos intentaron obtener información sobre el paradero de éstos por la vía de un proceso judicial iniciado en 1982” (pár. 42) y que “la demora de más de 18 años sin una decisión definitiva del mérito no puede ser considerada razonable” (pár. 50)<sup>848</sup>.

El Informe de Fondo nº 91/08 fue adoptado el 31 de octubre de 2008, ocasión en que la Comisión concluyó que “los recursos judiciales de naturaleza civil con miras a obtener información sobre los hechos no han sido efectivos para garantizar a los familiares de los desaparecidos el acceso a información sobre la Guerrilha do Araguaia; que las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado han restringido indebidamente el derecho de acceso a la información de estos familiares; y que la desaparición de las víctimas, la impunidad de sus responsables, y la falta de acceso a la justicia, a la verdad y a la información, han afectado negativamente a la integridad personal de los familiares de los desaparecidos” y “que el Estado es responsable por las siguientes violaciones de los derechos humanos: (...) [a]rtículo 13 de la Convención Americana, en conexión con el Artículo 2 del mismo instrumento internacional, en perjuicio de los familiares de los desaparecidos”. Así, “recomendó al Estado (...) [r]ealizar todas las acciones y modificaciones legales necesarias a

---

<sup>847</sup> Ib. Párrs. 15 y 19. Asimismo, “[e]l 20 de mayo de 1997 los representantes remitieron su respuesta a las observaciones del Estado, adjuntando asimismo alegaciones de un nuevo co-peticionario, el Grupo Tortura Nunca Mais - RJ.” Pár. 23.

<sup>848</sup> CIDH. Informe No. 33/01 (admisibilidad), 11.552, Julia Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia), Brasil, 6 de marzo de 2001. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Admisible/Brasil11.552.htm>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.



fin de sistematizar y hacer públicos todos los documentos relacionados con las operaciones militares contra la *Guerrilha do Araguaia*”<sup>849</sup>.

En marzo de 2009, “el Estado presentó un informe parcial sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de fondo y una nueva solicitud de prórroga, esta vez por el plazo de seis meses”, y la Comisión, “en virtud de la falta de implementación satisfactoria de las recomendaciones contenidas en el informe 91/08, decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana”<sup>850</sup>.

Así, en su demanda a la Corte, la Comisión observa que la Ley 11.111 “introdujo la posibilidad de decretar el sigilo permanente de un documento oficial respecto de algunas materias” y entiende que “los Decretos 2.134 del 24 de enero de 1997, 4.553 del 27 de diciembre de 2002, 5.301 del 10 de diciembre de 2004 y 5.584 del 18 de noviembre de 2005, así como la referida Ley 11.111, han obstruido el acceso de los familiares de los desaparecidos y ejecutados de la *Guerrilha do Araguaia* a información bajo control del Estado respecto de los hechos ocurridos y en el caso de las 70 víctimas desaparecidas, de su paradero”. Así, “[p]asados más de 30 años del exterminio de la *Guerrilha do Araguaia*, la Comisión no encontró justificación para las restricciones impuestas por el Estado, en el contexto de un régimen democrático, a través de las referidas medidas legislativas relacionadas con el sigilo de información oficial sobre la dictadura brasileña; todas emitidas cuando el deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo 2 de la Convención ya estaba en vigor para Brasil.” Así, para la Comisión, “al adoptar normas que han restringido indebidamente el acceso a la información sobre la *Guerrilha do Araguaia*, violó en perjuicio de los familiares de los desaparecidos de la *Guerrilha do Araguaia* y de los familiares de Maria Lucia Petit da Silva, el artículo 13 de la Convención Americana, en concordancia con el deber previsto en el artículo 2 del mencionado instrumento internacional”<sup>851</sup>.

---

<sup>849</sup> Demanda de la CIDH a la Corte, párs. 32 y 33. Itálico en el original.

<sup>850</sup> Ib. pár. 38.

<sup>851</sup> Ib. párs. 204, 206 y 207. Destaque en el original. Asimismo, “la CIDH reitera que lo que ocurrió en Araguaia fue una operación de exterminio de disidentes políticos, en un contexto de escalada del régimen represivo. Además, la restricción indebida al derecho de acceso a la información dificultó e incluso imposibilitó que los mismos órganos oficialmente creados por el Estado a fin de establecer los hechos de la *Guerrilha do Araguaia* e identificar a todos los desaparecidos, obtuviesen informaciones, por ejemplo, la CEMDP y la Comisión Interministerial. El Estado no fundamentó de manera razonable la necesidad de mantener el sigilo de los documentos relativos a la *Guerrilha do Araguaia* ante la CIDH, más allá de argumentar de manera vaga que lo anterior se debe a “cuestiones de seguridad nacional”, y ha incluso reconocido que el esclarecimiento de estas desapariciones, ‘requiere la recolección de información adicional, la cual puede estar en poder de órganos del propio Estado’”. Pár. 205. Destakes en el original.

Al final, la Comisión “solicita a la Corte que concluya y declare que la República Federativa de Brasil es responsable por: (...) d. la violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), en relación con el artículo 1.1, ambos de la Convención, en perjuicio de los familiares de las víctimas desaparecidas y de la persona ejecutada, en razón de la falta de acceso a la información sobre lo acontecido” y “que ordene al Estado: (...) c. [r] ealizar todas las acciones y modificaciones legales necesarias a fin de sistematizar y hacer públicos todos los documentos relacionados con las operaciones militares contra la *Guerrilha do Araguaia*”<sup>852</sup>.

En el Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, presentado por los representantes de las víctimas, tras mencionar varios textos internacionales, “*se percebe, portanto, é o crescimento da consciência de que o direito à informação é um direito humano e que a garantia de ter acesso é parte intrínseca do direito à liberdade de pensamento e expressão e do respeito aos princípios da publicidade e transparência na gestão pública, essenciais ao funcionamento de uma democracia representativa e participativa*”. Sobre la obligación de adoptar medidas para hacer efectivo ese derecho, prevista por el art. 2 de la Convención Americana, citan la sentencia del caso Claude Reyes. Para los representantes, la inexistencia de norma apta a garantizar el derecho de acceso a la información pública, reconocido por la Convención Americana, configura violación de ese derecho en el caso concreto. Asimismo, para los representantes, “*o Estado brasileiro, em clara contraposição ao movimento global de adoção de políticas e normativas que assegurem a publicidade e transparência na gestão pública, vem adotando medidas legislativas cujo objetivo não é garantir o direito à informação, mas restringir ilegitimamente o seu acesso*”. Así, solicitan que la Corte “*determine a adequação do direito interno aos parâmetros internacionais de proteção do direito de acesso à informação*”<sup>853</sup>.

---

<sup>852</sup> Ib. párs. 258 y 259. Destaque en el original.

<sup>853</sup> Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro/Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo/Centro pela Justiça e o Direito Internacional. Caso Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. *Memorial de Requerimentos, Argumentos e Provas*. 18 de julio de 2009. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/gomeslund/esap.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. Documento firmado por Viviana Krsticevic y Beatriz Affonso (CEJIL), Elizabeth Silveira e Silva (Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro), Criméia Alice Schmidt de Almeida (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo), Helena Rocha y Michael Camilleri (CEJIL). p. 169. Vd. pp.124-127 y 146-147. Citas en las pp. 124, 127 y 146-147, respectivamente. Para los representantes, “*a existência de uma lei que permite, de maneira vaga e imprecisa, a classificação permanente de documentos como reservados, mediante um mecanismo integrado somente pelos funcionários do Poder Executivo configuram, a nosso juízo, uma violação das obrigações estatais consagradas nos artigos 2 e 13 da Convenção. O Estado tem se amparado nestas leis, em violação de suas obrigações convencionais, para negar aos familiares das vítimas do presente caso informação sobre o paradeiro de seus entes queridos. Passados trinta e sete anos do início das operações*

Al final, solicitan que la Corte declare que “o Estado brasileiro é responsável pela falta de um marco normativo adequado para a proteção do direito de acesso à informação, bem como pela ineficácia dos recursos disponíveis para este mesmo fim. Portanto, é responsável pelas violações aos artigos 13, 8 e 25 da Convenção Americana, em conexão aos deveres gerais de respeito e garantia, consagrados no artigo 1.1 deste instrumento, em detrimento das vítimas e de seus familiares”, que ordene al Estado “[a]ssegure que todas as instituições e autoridades estatales sejam obrigadas a cooperar com a submissão de informação e pleno acceso a todos os arquivos e registros que possam conter dados sobre os posibles destinos das vítimas do presente caso” y “[e]xija a devolução de todos os documentos oficias que estejam ilegalmente em posse de particulares”<sup>854</sup>.

En respuesta, el Estado brasileño informa el envío al Parlamento del Proyecto de Ley nº 5.228/09, sobre el derecho de acceso a la información pública. Informa, asimismo, el lanzamiento del sitio web “*Memórias Reveladas*”, “*com documentos relativos ao regime militar que integram o acervo do Arquivo Nacional, além dos acervos em poder de 14 Estados*” y la difusión de “*edital de chamamento publico solicitando a entrega ao Arquivo Nacional de documentos do periodo de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985*”. Asimismo, informa que el PL “*objetiva dar novo tratamento ao direito à informação, privilegiando a garantia ao acesso à informação como regra geral*” y destaca el artículo que trata de la prohibición de denegación de acceso a la información necesaria para los derechos humanos<sup>855</sup>.

---

*militares na região do Araguaia, é inverossímil crer que a publicização destas informações continue a representar qualquer risco à segurança nacional*”. p. 128.

<sup>854</sup> Ib. pp. 166-8.

<sup>855</sup> República Federativa do Brasil. Caso nº 11.552. Júlia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia). *Contestação*. 31 de outubro de 2009. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/gomeslund/contest.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. p. 35. Informa la creación del “*Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas*”. Aclara que “[o] chamamento publico, de 13 de maio de 2009, veio complementar o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos públicos produzidos e recebidos pelos extintos órgãos Conselho de Segurança Nacional - CSN, Comissão Geral de Investigações - CGI e Serviço Nacional de Informações SNI, determinado pelo Decreto n. 5584”. p. 36. Trae que “*a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da Republica lançou, em 27 de setembro de 2009, campanha para estimular a entrega de documentos relativos à política vigente durante o período do regime militar e que possam facilitar a localização de pessoas desaparecidas. Os documentos que forem coletados como resultado dessa campanha serão também recolhidos ao Arquivo Nacional, no âmbito do Projeto Memórias Reveladas*” p. 37. Nota que “*embora a legislação brasileira que dispõe sobre o direito à informação contemple casos de restrição ao acesso a documentos imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, esse sigilo não recai em nenhum documento referente à Guerrilha do Araguaia. Nada obstante, informa-se que, em 5 de maio de 2009, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei nº 5.228/09 (Anexo 18), que objetiva dar novo tratamento ao direito à informação, privilegiando a garantia ao acesso à informação como regra geral. Cabe destacar o artigo 16 do Projeto de Lei que assim dispõe:*

*Art 16. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso*”. pp. 37-38. Además, informa que: “*por ora, todos os documentos de que se tem conhecimento sobre a Guerrilha do Araguaia estão*

En ese sentido, informa que “*toda a documentação existente no âmbito do Estado já foi disponibilizada em 10 de julho de 2009 ao Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, por meio de relatório com anexo de 83 volumes, de 200 páginas cada, totalizando 16.600 (dezesseis mil e seiscentas) páginas, que consolida toda a documentação disponível no âmbito da União acerca das operações militares referentes ao combate à Guerrilha do Araguaia*”. Cita, además, el Decreto 5.584/2005, el proyecto *Memórias Reveladas* y la llamada pública para la entrega de documentos, así como la respectiva campaña<sup>856</sup>.

En sus alegatos finales escritos, la Comisión, en líneas generales, considera que información sobre violaciones de derechos humanos “nunca puede reservarse”, especialmente sobre desaparecimientos forzados; que el Estado “nunca podría negar el acceso a la información a jueces y organismos autónomos de investigación”; y que “[e]n contextos de transición a la democracia, la libertad de expresión y el acceso la información adquieren una importancia estructural”. La Comisión evalúa que “[m]antener espacios de secreto en manos de las instituciones acusadas de cometer las violaciones del pasado no sirve al proceso de transición e impide la plena consolidación del sistema democrático al mantener enclaves del legado autoritario”<sup>857</sup>.

La Comisión entiende que “no puede quedar en manos de la institución acusada de cometer violaciones masivas de derechos humanos decidir si la información existe o no, y si la hace pública o no” y “solicita que se ordene al Estado de Brasil que permita la visita *in loco* a los archivos militares y de inteligencia a jueces, fiscales y otras autoridades independientes de investigación” y cita como precedentes las exhortaciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Procurador General de Colombia en ese sentido y la apertura de archivos de inteligencia por varios países de Europa del Este. Entiende,

---

*sob a guarda do Arquivo Nacional, disponíveis para consulta, resguardado o direito à privacidade e a segurança nacional, bem como foram entregues ao Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. O Estado brasileiro reconhece que esses documentos – já amplamente analisados – não oferecem informações definitivas sobre a localização dos restos mortais dos guerrilheiros, mas, em conjunto com o Livro-Relatório, constituem importante retrato dos fatos relacionados à Guerrilha do Araguaia*”. p. 38. Informaciones presentadas en el marco de la excepción preliminar de ausencia de interés procesal. Asimismo, vd. p. 89, que trae: “*falta interesse procesual aos petionários, em virtude da existência e regular implementação de diversas medidas, nos âmbitos legislativo, administrativo e judiciário, hábeis a atender a integralidade dos pedidos formulados na presente demanda*”.

<sup>856</sup> Ib. pp. 77-79. Cita en la p. 77. En líneas generales, el Estado entiende que todos los pedidos de la Comisión y de los representantes ya fueron atendidos o en el proceso de serlo y, así, busca demostrar el no agotamiento de los recursos internos. p. 64. Informaciones presentadas en el marco de esa excepción preliminar.

<sup>857</sup> CIDH. Alegatos finales en el caso 11.552 Julia Gomes Lund y otros (*Guerrilha do Araguaia*) Brasil. 21 de junio de 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/gomeslund/alefcom.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. Párrs. 62-77. Citas en los párrs. 62, 72, 75 y 77. Sobre desaparecimientos forzados, vd. párr. 71. Destakes en el original.

asimismo, que “el Estado tiene la obligación de buscar esa información por todos los medios posibles”, y que, “el Estado debe realizar, de buena fe, un esfuerzo sustantivo y aportar todos los recursos necesarios para reconstruir la información que supuestamente fue destruida” y cita el ejemplo alemán. La Comisión estima que, si es necesario, el Estado debe, incluso, “realizar, de buena fe, investigaciones que permitan esclarecer lo que realmente pasó durante la ofensiva contra la *Guerrilha do Araguaia*” y cita el principio 3 del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” de las Naciones Unidas<sup>858</sup>.

Asimismo, “la Comisión estima que la Corte debe ordenar a Brasil reformar su régimen jurídico interno de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, en relación al artículo 13”. Sobre el PL entonces en trámite en el Parlamento, “la Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado e insta al mismo a analizar este proyecto a la luz de los estándares que ha desarrollado el sistema interamericano”<sup>859</sup>.

Las representantes, a su vez, entienden que “*ao não garantir um marco legal adequado para garantir o direito de acesso à informação, reconhecido na Convenção Americana, assim como pela ineficácia dos recursos internos para garantir esse direito, o Estado brasileiro violou os direitos de acesso à informação no presente caso*”. Citan a peritos como Damian Miguel Loretto y Flavia Piovesan, así como al testigo y *procurador da República* (miembro del *Ministério Público Federal*) Marlon Weichert, que coinciden en evaluar críticamente el marco jurídico sobre el tema entonces vigente en Brasil. Citan la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, en lo que se refiere a la búsqueda de información por el Estado<sup>860</sup>.

El Estado, a su vez, entiende “[i]mportante destacar que este panorama legal infraconstitucional será substancialmente alterado se aprovado o Projeto de Lei nº 5.228” y cita el artículo ya mencionando en la contestación, entre otros. Reitera el Decreto 5.584 e informa que el Archivo Nacional ha ampliado significativamente su acervo sobre el tema.

---

<sup>858</sup> Ib. párs. 80-82. Destaque en el original.

<sup>859</sup> Ib. párs. 86 y 99.

<sup>860</sup> Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro/Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo/Centro pela Justiça e o Direito Internacional. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. *Alegações Finais*. 21 de junio de 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/gomeslund/alefrep.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. El documento está firmado por Viviana Krsticevic y Beatriz Affonso (CEJIL), Criméia Alice Schmidt de Almeida (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo), Elizabeth Silveira e Silva (Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro), Helena Rocha y Vivian Holzacker (CEJIL). Vd. pp. 88-95. Cita en la p. 88.

Asimismo, detalla los documentos entregados a la *1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal*. Informa la donación de documentos y la grabación de 16 depoimentos de campesinos de la región del Araguaia y detalla el *Centro de Referência Memórias Reveladas*<sup>861</sup>.

La Corte, en su Sentencia de 24 de noviembre de 2010, reitera su jurisprudencia sobre libertad de expresión y destaca el “consenso regional” ya citado en la Sentencia del caso Claude Reyes – que, por cierto, es citada en 8 oportunidades. En ese sentido, recuerda que el “derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA”. Tras recordar el principio de máxima divulgación, la Corte recuerda el derecho de todos, “incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos,” de conocer la verdad, por lo que “los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. De igual manera, el derecho a conocer la verdad también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>862</sup>.

La Corte recuerda que su jurisprudencia “ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”<sup>863</sup>.

La Corte manifiesta que “el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho,

---

<sup>861</sup> República Federativa do Brasil. Caso nº 11.552. Júlia Gomes Lund e outros vs Brasil (“Guerrilha do Araguaia”). *Alegações Finais*. 21 de junio de 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/gomeslund/alefest.pdf>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. Vd. pp. 73-85. Cita en la p. 73. Vd., asimismo, pp. 104 y ss. Sobre el *Ministério Público*, vd. art. 127 CF y ley complementar 75/93 (esp. arts. 1º, 2º, 4º y 39)

<sup>862</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Párrs. 196 a 200 de la Sentencia. Citas en los párrs. 198 y 200.

<sup>863</sup> Ib. pár. 202.

especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso. Alegar ante un requerimiento judicial, como el aquí analizado, la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho.” Ante esas consideraciones, la Corte “concluye que el Estado violó el derecho a buscar y a recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la misma”<sup>864</sup>.

Además, la Corte “ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un plazo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, se sancione a los responsables”. Y que la Acción ordinaria interpuesta por familiares de víctimas, en 1982, “a fin de esclarecer las circunstancias de las desapariciones forzadas, localizar los restos mortales y acceder a los documentos oficiales sobre las operaciones militares en esa región”, “excedió el plazo razonable, y por ello, Brasil violó el derecho a las garantías judiciales establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 13 y 1.1 de la misma”<sup>865</sup>.

Para la Corte, la Comisión y los representantes de las víctimas alegaron incompatibilidad entre el derecho brasileño y la Convención Americana sobre el tema, pero “no demostraron concretamente los hechos en los que el marco normativo fuera el fundamento de las alegadas restricciones al acceso de la información”. Además, “[d]ebido a la falta de aplicación en el presente caso de otras leyes y decretos referidos por la Comisión y los representantes en la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, el Tribunal no estima necesario realizar un análisis de la normativa existente en Brasil sobre el derecho de acceso a la información”<sup>866</sup>.

Sobre el PL 5228, “[I]a Corte valora la iniciativa del Estado de remitir un proyecto de ley con el fin de optimizar y fortalecer el marco normativo del derecho a la libertad de

---

<sup>864</sup> Ib. párs. 211-212.

<sup>865</sup> Ib. párs. 187, 219 y 225.

<sup>866</sup> Ib. párs. 226-227.



pensamiento y de expresión establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado. El Tribunal considera que los Estados, para garantizar adecuadamente el derecho a buscar y recibir información pública bajo su control, deben adoptar las medidas necesarias, entre otras, la aprobación de legislación cuyo contenido sea compatible con el artículo 13 de la Convención Americana y con la jurisprudencia de este Tribunal. Asimismo, este derecho supone la obligación del Estado de incorporar en su ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser ejercido por los ciudadanos para resolver eventuales controversias”<sup>867</sup>.

La Corte reitera su jurisprudencia respecto a las restricciones a ese derecho, recuerda los principios de buena fe y máxima divulgación y la necesidad de motivación de denegatoria de información, “correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información”. Por fin, la Corte “destaca la obligación de garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información” con plazos, funcionarios capacitados y “recurso judicial sencillo, rápido y efectivo”<sup>868</sup>.

Es importante registrar que la Corte de San José “valora positivamente las numerosas iniciativas de Brasil en aras de sistematizar y dar publicidad a los documentos relativos al período del régimen militar, incluidos aquellos relacionados con la *Guerrilha do Araguaia*”<sup>869</sup>. Así, “[c]on base en lo anterior, el Tribunal estima que no corresponde dictar una medida de reparación adicional a este respecto, sin perjuicio de que el Estado debe continuar desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la *Guerrilha do Araguaia*, así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, garantizando el acceso a la misma”<sup>870</sup>.

---

<sup>867</sup> Ib. pár. 228.

<sup>868</sup> Ib. párs. 229-231.

<sup>869</sup> Ib. pár. 292. Sigue la Corte: “En particular, sobre la recolección y sistematización de la información relativa a la Guerrilla, de acuerdo con la información del Estado y al dictamen del perito Antunes da Silva, en el marco de la Acción Ordinaria No. 82.0024682-5 en trámite ante el Primer Juzgado Federal del Distrito Federal, fueron presentadas 21.319 páginas de documentos, distribuidas en 426 tomos del acervo del extinto Servicio Nacional de Información. Posteriormente, se agregaron 28 tomos de documentos con información temática sobre las incursiones del Ejército en el área de conflicto. El 3 de febrero de 2010 fueron recogidos de la Coordinación Regional del acervo del servicio secreto del Comando de la Fuerza Aérea cerca de 50 mil documentos, de los cuales 63 corresponden a la *Guerrilha do Araguaia*.”

<sup>870</sup> Ib. pár. 292.

Sobre el marco normativo, “la Corte observa que el Estado informó que se encuentra en trámite un proyecto de ley que, entre otras reformas, propone una reducción de los plazos previstos para la reserva de documentos y establece la prohibición de la misma respecto de aquellos que tengan relación con violaciones de derechos humanos, y que los representantes manifestaron su aprobación al proyecto mencionado. Con base en lo anterior, el Tribunal exhorta al Estado a que adopte las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para fortalecer el marco normativo de acceso a la información, de conformidad con los estándares interamericanos de protección de los derechos humanos como los señalados en la presente Sentencia (supra párrs. 228 a 231)”<sup>871</sup>. Esa exhortación, sin embargo, no se repite por ocasión de los puntos resolutivos, como se ve a continuación.

Así, la Corte, por unanimidad, declara que “[e]l Estado es responsable por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1, 8.1 y 25 de dicho instrumento, por la afectación del derecho a buscar y a recibir información, así como del derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. Asimismo, el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 13.1 de la misma por exceder el plazo razonable de la Acción Ordinaria”. Y dispone, también por unanimidad, que “[e]l Estado debe continuar desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la *Guerrilha do Araguaia*, así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, garantizando el acceso a la misma en los términos del párrafo 292 de la presente Sentencia”<sup>872</sup>.

Por medio de la resolución de 17 de octubre de 2014, la Corte indicó que “no supervisará esta medida hasta su total implementación, tomando en cuenta la amplitud de la misma y que lo que es materia de supervisión consiste en que el Estado hubiere continuado desarrollando iniciativas en tal sentido. La Corte insta al Brasil a que ejecute dicha obligación de la forma más completa posible, tomando en cuenta los estándares relevantes de expertos y órganos internacionales sobre la materia, incluyendo aquellos que se refieren a la

---

<sup>871</sup> Ib. pár. 293.

<sup>872</sup> Ib. Puntos resolutivos 6 y 16. Una expresión del punto resolutivo 16 se muestra fundamental para entender la importancia de la sentencia Gomes Lund. Al disponer que el Estado brasileño “debe continuar desarrollando las iniciativas”, la Corte de San José no solamente reconoce que ya había iniciativas gubernamentales en curso, sino que también expresa, en las entrelíneas, que hay mucho por hacer en la materia – tanto es así que reconoció la “amplitud” de la medida en la resolución de 17 de octubre de 2014, examinada a continuación.

recuperación o reconstrucción de información que se encontraba en documentos militares destruidos.” Además, “[I]a Corte destaca que, en el presente caso, la recopilación y sistematización de información de diferentes fuentes y de organismos estatales sobre las violaciones cometidas contra los miembros de la *Guerrilha do Araguaia* tiene particular impacto en la efectividad del cumplimiento de las obligaciones de investigar y determinar las correspondientes responsabilidades penales y de determinar el paradero de las víctimas desaparecidas y, en su caso, identificación y entrega de los restos a sus familiares”. La Corte ha declarado “que este punto dispositivo de la Sentencia se encuentra parcialmente cumplido”<sup>873</sup>. Llama la atención que la adopción de la LAIP no haya merecido registro en esos párrafos<sup>874</sup>. Sin embargo, La Corte valoró medidas como la Comisión de la Verdad.

La Corte ha decidido mantener abierto el procedimiento de supervisión cuanto a ese punto y ha dispuesto que el Estado presente nuevo informe hasta el 20 de marzo de 2015<sup>875</sup>. Sin embargo, a fecha de 18 de diciembre de 2019, no hay otra resolución sobre el caso<sup>876</sup>.

Será posible conocer mejor el impacto de la sentencia del caso Gomes Lund para la realización de nuestro derecho en Brasil tras la conclusión de la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia – en la que parece haber un hiato.

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund constituye un *grito* de especial relevancia para la consolidación del derecho de acceso a la información pública. De

---

<sup>873</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de octubre de 2014. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes\\_17\\_10\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes_17_10_14.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Párrs. 91-93.

<sup>874</sup> En el pár. 88, la Corte resume el informe del Estado y hace referencia a la Ley 12.528, sobre la Comissão Nacional da Verdade, pero no a la LAI. Sin embargo, Mesquita Ceia trae que dicho informe, de 14 de diciembre de 2011, “*sublinha a sanção da Lei nº12.527, que dispõe sobre o acesso a informações públicas*”. MESQUITA CEIA, E., “A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil”, *Revista da EMERJ*, v. 16, núm. 61, 2013, pp. 113-152. Disponible en [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista61/revista61\\_113.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista61/revista61_113.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 129. Además, según Mesquita Ceia: “[o]s representantes reconhecem a relevância das alterações das normas de acesso ao acervo do Arquivo Nacional, bem como da aprovação da Lei de Acesso a Informações Públicas. Contudo, frisam que tais normas versam tão somente sobre garan!as formais de acesso a documentos públicos em geral, não tendo elas o propósito nem o alcance de proporcionar especificamente a busca, a sistemalizaçã o e a publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia e/ou sobre as violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, conforme determinado pela Corte”. pp. 131-132.

<sup>875</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 17 de octubre de 2014. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes\\_17\\_10\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes_17_10_14.pdf). Acceso el 18 de diciembre de 2019. Puntos resolutivos 6 y 8.

<sup>876</sup> [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_supervision\\_cumplimiento.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm?lang=es). Acceso el 18 de diciembre de 2019. El hecho de que la única Resolución de la Corte solicite un informe para marzo de 2015 y que no haya cualquier información a respecto no contribuye a la imagen ni a la noble misión de la Corte Interamericana. La publicación, en la web de la Corte, de los informes (del Estado, de la Comisión y de los representantes de las víctimas) relacionados al cumplimiento de la Sentencia, acompañado de un cronograma de los pasos programados para su supervisión (como fechas de presentación de los próximos informes o de posibles audiencias) podría contribuir al cumplimiento de las sentencias.

hecho, varios autores la relacionan a la aprobación de la LAIP brasileña<sup>877</sup>. Sin embargo, como se examinará a continuación, no se observa, en los documentos examinados, influencia decisiva de la sentencia del caso Gomes Lund en la tramitación del proyecto de ley que generó la LAIP<sup>878</sup>.

### **3.5. Las discusiones del anteproyecto en el *Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção***

El *Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção* tiene papel fundamental para la construcción de la LAIP, como se verá<sup>879</sup>.

La *Controladoria-Geral da União* (CGU) fue creada por la ley 10.683, de 28 de mayo de 2003, con la competencia de asistir al presidente en temas relacionados a la defensa del patrimonio publico, control interno, auditoria pública, *ouvidoria* general y al aumento de la transparencia de la gestión. Ya en esa misma ley se crea el *Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*, parte de la estructura básica de la CGU (arts. 17, § 1º y 30, XI). La ley 10.683 fue derogada por la ley 13.502, de 2017, a su vez, derogada por la Ley 13.844, de 18 de junio de 2019. También según esa última norma, el *Conselho de Transparência Pública* integra la CGU (art. 53, I).

El Decreto 4.923, de 18 de diciembre de 2003, sobre el *Conselho de Transparência Pública* fue derogado por el Decreto 9.468, de 13 de agosto de 2018. Para los propósitos de esta investigación, importa examinar el antiguo texto, para conocer ese contexto, importante

---

<sup>877</sup> Para Mesquita Ceia, “[a] sentença da Corte no caso Gomes Lund repercutiu de modo significativo no direito brasileiro, em especial no que se refere às políticas adotadas com relação à reparação e à memória das vítimas de violações de direitos humanos durante o passado ditatorial do País”. Para ella, “[a] sentença da Corte no presente caso serviu de impulso de modo a mobilizar e sensibilizar os agentes públicos para reforçar e complementar os esforços internos de investigação e reparação das violações cometidas durante a ditadura militar. Nessa perspectiva, foi aprovada a Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade”. Además, “[o]utra iniciativa nesse sentido foi a aprovação da Lei de Acesso a Informações Públicas que, nos termos da sentença da Corte no caso em análise, aperfeiçoa e fortalece o marco normativo do direito à liberdade de pensamento e de expressão, conforme o artigo 13 da CADH, em relação com o direito de aceder à informação pública sob controle do Estado”. Mesquita Ceia, E., Op. cit. pp. 132-133. Vd., igualmente, pp. 150-151. Asimismo, vd. Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 69-75. Los autores recuerdan que, por ocasión de la sentencia del caso Araguaia, ya tramitaba el PL 5.228/09 y, por eso, “a Corte não chegou a condenar o Brasil a elaborar uma legislação geral sobre acesso a informação, mas tão somente valorizou a iniciativa brasileira”. En ese contexto, exponen: “[a]inda que em caráter de recomendação, a decisão da Corte influenciou a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional”. p. 73. A propósito, vd. art. 68 de la Convención Americana. Gonçalves Sales, a su vez, trae: “O entendimento da Corte, principalmente no que tange ao acesso à informação, foi essencial à promulgação das leis 12.527/2011 (que regulamenta o direito de acesso à informação) e 12.528/2011 (que cria a comissão nacional da verdade)”. Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 161. En ese sentido, cita a Corrêa de Souza, V. R., Op. cit. pp. 172-173.

<sup>878</sup> Lo que no significa que sua influencia haya sido mínima. La investigación, como ya afirmado, no tiene pretensión de exhaustividad.

<sup>879</sup> La LAIP fue “[o]riginada nos debates travados no âmbito do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU)”. Gruman, M., Op. cit. p. 98. Sobre los antecedentes de la LAIP, vd. Desiree Salgado, E., Op. cit. pp. 9-36.

para la LAIP. Así, el Decreto 4.923 lo definía como órgano colegiado y consultivo con la finalidad de sugerir y discutir medidas de perfeccionamiento de métodos y sistemas de control y aumento de la transparencia en la gestión y estrategia de combate a la corrupción y a la impunidad (art. 1º). Una de sus competencias era contribuir para la formulación de directrices de la política de transparencia de la gestión de recursos públicos (art. 2º, I). Estaba formado, inicialmente, por dieciocho consejeros, entre siete autoridades del Poder Ejecutivo Federal, dos autoridades públicas invitadas y nueve representantes invitados de la sociedad civil (art. 3º)<sup>880</sup>. El Decreto 9.468 trae algunos cambios, como la inclusión del acceso a la información pública en las disposiciones que tratan de la finalidad y competencia del *Conselho* (arts. 1º y 2º), o el número de *membros* (14, prevé el art. 3º).

A propósito, se nota que la periodicidad de las reuniones ordinarias viene disminuyendo. El *regimento* de julio de 2005 preveía reuniones a cada dos meses. El texto fue alterado en diciembre de 2015, estableciendo reuniones cada cuatro meses. Por fin, el Decreto 9.468, de agosto de 2018, prevé periodicidad semestral (art. 5º). Importa registrar, además, que hubo un período de tres años sin reunión – la 17ª ocurrió en diciembre de 2015 y la 18ª, en diciembre de 2018<sup>881</sup>.

Cabe registrar que, en 2016, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana expresaron preocupación con medidas tomadas por el gobierno del presidente interino Michel Temer en relación a la CGU y a la *Empresa Brasil de Comunicação*. Por medio de nota a la prensa, señalaron que “[o]Brasil está passando por um período crítico e precisa garantir a preservação dos avanços que alcançou na promoção da liberdade de expressão e do acesso à informação pública ao longo das duas últimas décadas”. El relator interamericano apuntó que, “[n]os últimos anos, os principais avanços alcançados no Brasil em termos de promoção do direito à informação se beneficiaram fortemente do trabalho da CGU”. Asimismo, recordó que la institución contribuyó a la promoción de la LAIP. El relator de las Naciones Unidas, a su vez, defendió que “[a]s Organizações que proporcionam o acesso à informação e promovem a prestação de contas devem ser protegidas de interferências políticas. Qualquer alteração no

---

<sup>880</sup> El Decreto 5.187, de 18 de agosto de 2004, alteró el número de consejeros – de 18 para 20.

<sup>881</sup> El *regimento* y otras normas están disponibles en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/legislacao-especifica>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. Las actas de las reuniones están disponibles en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>. Acceso en la misma fecha.

*funcionamento da antiga CGU deveria visar torná-la mais autônoma e independente de determinações do Poder Executivo*". Según el documento, ambos relatores iniciaron un diálogo con el Gobierno brasileño sobre la compatibilidad de las medidas adoptadas por las autoridades en relación a los estándares internacionales de la materia<sup>882</sup>.

Dado ese contexto histórico y contemporáneo de la CGU y de su *Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção*, veamos como se dieron las discusiones del anteproyecto de ley de acceso a la información pública en esa esfera.

La primera reunión del *Conselho* ocurrió el 17 de noviembre de 2004. Ya en esa ocasión fue destacada la importancia de la información como instrumento de control social<sup>883</sup>. En la segunda reunión, el 20 de julio de 2005, el representante de *Transparência Brasil* sugirió que se estudiaran medidas legales y administrativas para “*tornar realidade o acesso às informações detidas pelo Estado*”<sup>884</sup>.

En la tercera reunión, el 16 de agosto de 2005, el consejero Cláudio Abramo, director ejecutivo de la ONG *Transparencia Brasil*, dio ejemplos de las dificultades de obtener información pública y trató de su importancia; afirmó que el Decreto de febrero de 2002 de FHC instituyó el “*sigilo eterno*”; mencionó el Proyecto de Ley n° 219/03, de autoría del diputado Reginaldo Lopes (PT/MG). Enseguida, Waldir Pires, *Ministro de Estado do Controle e da Transparência* y Presidente del *Conselho* afirmó que el tema “*pode constituir preocupação imediata dos membros do Conselho*”. El Ministro Pires menciona trabajos de la Controladora sobre el tema y la posibilidad de que su Consultor Jurídico presente informe sobre el asunto. Jorge Hage Sobrinho, *Subcontrolador-Geral da União e Secretário-Executivo*

---

<sup>882</sup> ONU/OEA, *Relatores para a Liberdade de Expressão alertam para interferências na Empresa Brasil de Comunicação e na Controladoria Geral da União do Brasil*. Nota à imprensa. 24 de junio de 2016. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20176&LangID=E>. Acceso el 18 de diciembre de 2019. Los Relatores “*manifestaram hoje sua preocupação com as medidas adotadas pelo atual Governo Federal Interino do Brasil, em relação à intervenção na direção da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a conversão da Controladoria Geral da União (CGU) em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle*”. A propósito, vd. Medida Provisória n° 726, de 12 de mayo de 2016, y Ley 13.341, de 29 de septiembre de 2016 (art. 6º, II).

<sup>883</sup> En ese sentido, los representantes de la ONG *Transparência Brasil*, Cláudio Weber Abramo, del *Tribunal de Contas da União*, Luciano Carlos Batista (que se refirió, incluso, a la actuación del Consejo en el sentido de perfeccionar la legislación), o de la OAB, Reginaldo Oscar, que se refirió a “*órgãos e organismos impenetráveis que impossibilitam sua transparência. Citou varios exemplos em que a participação do cidadão brasileiro ajudou bastante para o sucesso dos programas de governo*”. PR/CGU. 1ª reunião de trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. 17 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-1a-reuniao-nov-2004.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Como se verá a lo largo de este capítulo, Claudio Abramo, fallecido el 12 de agosto de 2018, *gritou* en favor de nuestro derecho – lo que se reconoce y agradece.

<sup>884</sup> PR/CGU. Ata da 2ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 20 de julio de 2005. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-2a-reuniao-jul-2005.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

do Conselho, informou que la CGU está, desde finales de 2004, trabajando en un “anteproyecto de lei sobre acesso a documentos”<sup>885</sup>.

En la cuarta reunión, realizada el 20 de septiembre de 2005, Renato Amaral Braga da Rocha, *chefe da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União*, presentó al Consejo un resumen de los estudios realizados por la CGU sobre el tema, en el que “*considera-se necessária a revisão dos marcos normativos sobre a matéria, com a elaboração de lei geral que tenha como inspiração fundamental o direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública, de modo a disciplinar sistematicamente os mecanismos de garantia do direito fundamental de acesso, constitucionalmente previsto*”. Así, la CGU ofreció borrador de anteproyecto de ley, con diez artículos, estructurado en tres partes (“*enunciação da garantia do acesso*”, “*mecanismos procedimentais, instrumentos de garantia de acesso*” y “*sigilo*”). Por sugerencia de Rocha, fue establecido el grupo de trabajo formado por Cláudio Abramo (*Diretor Executivo da Transparência Brasil*), Francisco de Assis (*Diretor Regional da Abong; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*), Oscar Maurício Azedo (*Presidente da Associação Brasileira de Imprensa*), Antônio Bigonha (*Procurador Regional da República*, es decir, miembro del *Ministério Público Federal*) y Marcos Vinícius Pinta Gama (*representante do Ministério das Relações Exteriores*)<sup>886</sup>. Como se ve, la composición del grupo de trabajo es variada, con participación mayoritaria de representantes de la sociedad civil.

---

<sup>885</sup> Asimismo, José Francisco Siqueira Neto, representante de la *Central Única dos Trabalhadores*, alertó sobre la necesidad de conciliar el DAIP con otros derechos fundamentales y antevió la discusión del tema vía demandas judiciales. Oscar Maurício de Lima Azedo, representante de la *Associação Brasileira de Imprensa*, defendió que el *Conselho* presente propuestas concretas. Mauro Sérgio Bogéa Soares, *Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública da Presidência da República*, evaluó que “*o momento de crise sugere que as instituições tenham falhado e que, por isso, o Conselho deve investir na identificação de fragilidades institucionais e adoção de medidas corretivas*”. Gláucia Elaine de Paula, representante del *Ministério da Justiça*, diferencia el acceso a la información del art. 5º, XXXIII CF del principio de la publicidad del art. 37 CF – el primero, para ella, derecho del ciudadano y el segundo, deber del Estado. José Aparecido Nunes Pires, *Secretário de Controle Interno da Casa Civil*, defendió la importancia de los derechos y garantías individuales y de no transformar el Estado en un Estado Policial. PR/CGU. Ata da 3ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 16 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-3a-reuniao-ago-2005.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>886</sup> Renato Amaral Braga da Rocha citó la Ley 8.159/91 (“*garante expressamente ao cidadão o direito de pleno acesso aos documentos públicos*”), el Decreto 4.553/02 (“*estabelece instrumentos de salvaguarda dados, informações, documentos sigilosos, de interesse da segurança do Estado e da sociedade, não se presta, efetivamente, a garantir o acesso previsto em lei e na Constituição*”), el Decreto 5301/04 (“*procurou-se reduzir os prazos de apropriação dos variados graus de sigilo e foi limitada a possibilidade de prorrogação desses prazos para apenas uma vez*”), la Ley 11.111/05 (“*resultante da conversão da Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, manteve a possibilidade, em seu art. 6º, § 2º, de restrição de acesso, por prazo indeterminado, a documentos cujo conhecimento público possa ameaçar a soberania, a integridade territorial nacional, ou as relações internacionais do país*”). PR/CGU. Ata da 4ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 20 de septiembre de 2005. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-4a-reuniao-set-2005.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.



En la quinta reunión, el 23 de marzo de 2006, Renato Braga da Rocha informa que el grupo de trabajo propuso que el principio de publicidad (art. 37 CF) fuera considerado “*de forma ampliativa (...) para compreender o fornecimentos de documentos e informações pela administração por todos os meios possíveis, a fim de permitir efetivo controle social*”. El grupo estableció algunas directrices, como el acceso a informaciones constantes de bancos de datos, la posibilidad de creación de un órgano central para procesamiento de las solicitudes y plazo máximo de sigilo de 30 años. Claudio Abramo afirmó que “*uma legislação que regulamente o acesso à informação poderia, com grande lucro para o Estado e para a sociedade, estimular a produção de informação*” – cuestión de especial relevancia para esta tesis. El Ministro Waldir Pires abogó que el tema, “*uma batalha de séculos, tem que sair do âmbito do Conselho com um grau de consenso muito forte para os enfrentamentos que certamente advirão*”<sup>887</sup>. Como se ve, las discusiones en el seno del Conselho fueron intensas.

En la sexta reunión, ocurrida el 28 de junio de 2006, se considera la necesidad de una participación más efectiva del Ministerio de Exteriores. Mauro Bogéa, *Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública da Presidência da República*, afirmó que la previsión de publicar datos en internet es amplia y preguntó por su coste. El ahora Ministro Jorge Hage sugiere que se defina por decreto o *portarias* el contenido del material a ser publicado en las páginas web<sup>888</sup>.

En la séptima reunión, el 29 de junio de 2007, Luiz Navarro, *Secretário-Executivo do Conselho*, informó que el anteproyecto fue enviado a la Casa Civil con la sugerencia del Ministro Jorge Hage de ser sometido a consulta pública y que otros proyectos sobre el mismo tema fueron enviados a la Casa Civil<sup>889</sup>.

---

<sup>887</sup> PR/CGU. Ata da 5ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 23 de marzo de 2006. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>888</sup> PR/CGU. Ata da 6ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 28 de junio de 2006. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Renato Rocha, “[i]nstituto por outros Conselheiros, considera que há necessidade de chamar a atenção da representação Ministério das Relações Exteriores para o tratamento do anteprojeto” y el Ministro Jorge Hage “[c]oncordando com a necessidade de participação mais efetiva do Ministério das Relações Exteriores no grupo de trabalho para que possamos chegar a solução mais tranquila”.

<sup>889</sup> PR/CGU. Ata da 7ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 29 de junio de 2007. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Según Navarro, “*concomitantemente, foram encaminhados à Casa Civil outros projetos acerca do mesmo assunto, sendo um da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, que visava consolidar diversas normas que tratam da matéria, além de uma proposta do Ministério Público, sendo que a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência foi chamada a opinar. A Casa Civil pretende verificar o conteúdo dessas propostas e se há ou não conveniência de uní-las. Foi elaborada uma primeira minuta e está sendo*

La octava reunión ocurrió el 28 de agosto de 2007. Luiz Navarro informó que el proyecto de ley debatido en el Consejo fue unido a otras propuestas y que la CGU estaba trabajando en la presentación de una nueva propuesta, con el mismo espíritu<sup>890</sup>.

La novena reunión ocurrió el 9 de septiembre de 2008, más de un año después de la anterior. El *representante da Casa Civil da Presidência da República*, Luiz Alberto dos Santos, se refiere a las normas de otros países, destacando el caso mexicano<sup>891</sup>.

En la décima reunión, ocurrida el 25 de marzo de 2009, el anteproyecto de ley fue el motivo central. Luiz Navarro informó que hubo largas discusiones “*no âmbito do Poder Executivo Federal, destacando os seguintes órgãos participantes: Procuradoria, Ministério da Justiça, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Ministérios Militares, Gabinete de Segurança Institucional, Ministério das Relações Exteriores, além do Arquivo Nacional*”. Para Claudio Abramo, “*o PL não aborda os graves problemas institucionais brasileiros, notadamente em âmbito municipal e estadual, onde estão os principais focos de dificuldades para o acesso às informações, o que inviabiliza, até mesmo, o monitoramento da ação de governo. A restrição do PL ao âmbito do Poder Executivo Federal pode se constituir em erro grave, inclusive quanto ao apoio de entidades que trabalham com o tema*”. Paulo Roberto Wiechers Martins, *representante do Tribunal de Contas da União*, llama la atención a la necesidad de uniformización del PL en lo que se refiere a su alcance. José Antonio Moroni, *representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*, se muestra de acuerdo con los demás Consejeros sobre la necesidad de que el PL alcance los tres poderes y las tres esferas de gobierno y destacó la

---

*analizada a questão de submeter o tema a consulta pública, tendo em vista possível retardamento do processo e considerando que a discussão dentro do Congresso Nacional certamente será bastante acirrada e publicizada*”.

<sup>890</sup> PR/CGU. Ata da 8ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 28 de agosto de 2007. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-8a-reuniao-ago-2007.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Según Navarro, “*o Projeto de Lei que trata do acesso à informação, gerado a partir de debates na esfera do Conselho de Transparência, foi encaminhado à Casa Civil, tendo sido o mesmo aglutinado com duas outras propostas: uma do Ministério da Justiça, outra do Ministério Público. A CGU está trabalhando na apresentação de uma nova proposta, mas com a manutenção do espírito daquele primeiro projeto que saiu da discussão mantida neste Conselho da Transparência*”.

<sup>891</sup> PR/CGU. Ata da 9ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 9 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-9a-reuniao-set-2008.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Informó Santos, sobre el anteproyecto: “*iniciativa do CTPCC, com o apoio da CGU e da Casa Civil da Presidência da República, em fase final de elaboração. Trata-se de uma proposição bastante moderna e inovadora, que fica devendo muito pouco a dos países desenvolvidos, e mesmo de países da América Latina que já tem Leis de Acesso a Informação, como é o caso do México, que foi uma experiência muito importante e que orientou esse debate. No dia 11/09 deverá acontecer a última reunião técnica e, se ainda prevalecerem divergências entres os diversos órgãos/entidades envolvidos o assunto deverá ser levado para deliberação do Presidente da República, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional. Ressaltou que o anteprojeto não foi submetido a consulta pública, mas que no Congresso Nacional este deverá ser amplamente debatido com a sociedade*”.

importancia del artículo que trata del acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos. Roberto de Figueiredo Caldas, *representante da Comissão de Ética Pública da Presidência da República*, recordó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentara recomendación al Estado brasileño sobre “*informações da época da ditadura, que crê abranger, também, os outros entes federados. Argumentou que tal fato poderia facilitar a sustentação de ampliar a abrangência do PL perante a Casa Civil*”. Carlos Humberto de Oliveira, *representante suplente da Casa Civil da Presidência da República*, informó que la Casa Civil empezó a trabajar en el PL en diciembre de 2006, “*por provocação da CGU*”, “*que não existe norma exaustiva para classificação de sigilo sequer no Poder Executivo Federal*” y que la ampliación del alcance del PL, entre otros temas, debe ser llevado a la Casa Civil. El Ministro Jorge Hage aclaró que “*a proposta inicial levada pela CGU à Casa Civil estendia a abrangência do documento à administração direta e indireta no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário e de todos os entes da federação*” y que habría posibilidad de cambio antes del envío al Congreso o durante la tramitación parlamentaria. Añadió que “*na medida das possibilidades insistiria com o assunto no âmbito do Poder Executivo*”<sup>892</sup>.

La 12ª reunión, ocurrida el 4 de mayo de 2010, contó con la presencia de representante de la Unesco – Vincent Defourny trató, entre otras cuestiones, de la cooperación CGU-Unesco. El Ministro Jorge Hage afirmó que el proyecto de ley de acceso a la información, entonces en trámite en el Congreso, “*representa o pagamento de uma dívida de 20 anos do Estado Brasileiro para com a sociedade*”<sup>893</sup>.

---

<sup>892</sup> Además, Caio Luiz Carneiro Magri, *representante suplente do Instituto Ethos*, “*ressaltou que o Poder Executivo Federal não deve perder a oportunidade política de apresentar um projeto que regulamente devidamente a Constituição Federal*” y que una ley que alcance solamente el Poder Ejecutivo Federal “*poderia estimular as demais esferas de governo a estabelecerem marcos legais diferenciados, colocando em risco o fundamento principal da obrigação do estado de fornecer informação*”. Amauri Serralvo, *representante da Ordem dos Advogados do Brasil*, manifestó inquietud con la posible pérdida de oportunidad de “*atingir realmente os pontos nevrálgicos de acesso à informação*” y que desaprovechar esa oportunidad sería un grave error político. Guilherme Costa Delgado, *representante suplente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil*, ve consenso entre los Consejeros cuanto a la necesidad de ampliar el alcance del PL, entiende que el PL debería incluir una “*metodologia de tratamento da informação, uniformizando conceitos*” y al final expresa que el actual alcance del PL ya constituye un avance. José Mauro Gomes, *representante do Ministério da Fazenda*, también se manifestó por ampliar el alcance del PL. PR/CGU. Ata da 10ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 25 de marzo de 2009. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Al final de la reunión, José Antonio Moroni invitó a participar en el *I Seminário Internacional*, promovido por el *Fórum de Direito e Acesso à Informação Pública*.

<sup>893</sup> PR/CGU. Ata da 12ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 4 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-12a-reuniao-mai-2010.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

En la 13ª reunión, ocurrida el 16 de junio de 2011, el Ministro Jorge Hage informó el *Conselho* de la invitación del presidente de EEUU para que Brasil participara de iniciativa sobre gobierno abierto. Assir Pereira, *representante das Igrejas Evangélicas*, cuestionó como convivir con una propuesta de gobierno abierto si todavía hay debates sobre sigilo en el Parlamento. El Ministro Jorge Hage “*concorda com a evidente contradição. Entende que determinados casos só avançam mediante pressão, e a CGU tem procurado, nessa linha, fazer pressão. Internamente por meio da sociedade civil e internacionalmente pelos compromissos que o Brasil assume*”. Sobre la implementación del sistema de acceso a la información, fueron mencionados desafíos como: “*i) superar as resistências culturais existentes no serviço público quanto à confidencialidade e sigilo de informações; ii) definir procedimentos uniformes de acesso à informação para todos os órgãos; iii) aprimorar os processos de gerenciamento de dados e informações nos órgãos públicos; e iv) mobilizar o cidadão para estímulo ao uso dos dados*”. Para enfrentar esos desafíos e implantar el *Sistema Brasileiro de Acesso à Informação Pública*, la CGU firmó acuerdo de cooperación con la Unesco<sup>894</sup>.

En la 14ª reunión, ocurrida el 10 de abril de 2012, se trató de la implementación de la ley<sup>895</sup>.

En la 15ª reunión, ocurrida el 8 de julio de 2013, el Ministro Jorge Hage destacó la transparencia activa de órganos como: “**Ministério da Defesa** – *enviou ao Arquivo Nacional documentos produzidos pelo extinto Estado Maior das Forças Armadas; Arquivo Nacional* – *ampliou espontaneamente a transparência sobre documentos da época da ditadura; MPOG* – *passou a divulgar informações sobre os imóveis funcionais e os concursos públicos de interesse geral; (...)* **Comando da Aeronáutica** – *utilização dos aviões da FAB por autoridades; Itamaraty* – *houve um pedido ao Itamaraty de todas as diárias pagas aos*

---

<sup>894</sup> PR/CGU. Ata da 13ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 16 de junho de 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-13a-reuniao-jun-2011.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Los desafíos aquí transcritos fueron mencionados por “Dra. Vânia”, *presidente da Comissão Organizadora Nacional da 1ª Consocial*. Según la web <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/comissao-organizadora>, se trata de Vânia Lúcia Ribeiro Vieira. Acceso en la misma fecha.

<sup>895</sup> El ministro Jorge Hage trató del corto plazo para la implementación de la ley, a la ausencia de previsión presupuetaria para ello y sobre las dos frentes de trabajos desarrolladas por la Casa Civil y CGU: regular la Ley con la participación de diversos órganos y preparar el Poder Ejecutivo para implementarla. Vania Vieira expuso las medidas de implementación, como la realización de palestras de difusión de la ley y sensibilización, definición de cronogramas para implementar tareas específicas, difusión de buenas practicas, etc. PR/CGU. Ata da 14ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 10 de abril de 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-14a-reuniao-abr-2012.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

*servidores em viagens oficiais (...) de 2003 a 2012 (...).Disse que no primeiro instante houve dificuldade, mas que em seguida o Ministério encaminhou ao solicitante uma planilha com todas as informações colocando, ainda, os processos individuais à disposição do solicitante. Disse, também, que esses e outros casos têm sido registrados, mostrando que a administração pública federal rapidamente está começando a alterar uma cultura de 500 anos”<sup>896</sup>.*

Se observa que la gestación de la ley brasileña de acceso a la información pública fue discutida en marco que possibilitó la participación de la sociedad civil<sup>897</sup>.

### 3.6. La tramitación parlamentaria en la *Câmara dos Deputados*

El anteproyecto de ley fue enviado al Parlamento el 13 de mayo de 2009, por la *Mensagem* n° 316, firmada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, convirtiéndose en el **Projeto de Lei 5.228/09**. La *Exposição de Motivos* menciona informe difundido por la Unesco en 2008 (pár. 5) y destaca el fin de la necesidad de justificar los pedidos de acceso, como se da en países con avanzada legislación sobre el tema, citando Suécia, México y Estados Unidos – “*se um documento é produzido pela Administração Pública e não contém informação de caráter pessoal ou está classificado como sigiloso, este documento necessariamente será de interesse público, inclusive no que tange à possibilidade de ser acessado por todos*” (pár. 13). Además, en lo que se refiere a plazos de sigilo, cita las legislaciones de Finlandia y Estados Unidos. Cita el caso estadounidense también en lo que se refiere a la obligación de publicar en internet, anualmente, la lista de informaciones desclasificadas y el número de documentos clasificados en cada grado de sigilo<sup>898</sup>.

---

<sup>896</sup> PR/CGU. Ata da 15ª reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. 8 de julio de 2013. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-15a-reuniao-jul-2013.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Negrita en el original.

<sup>897</sup> Angélico, F., Op. cit. p. 94. En palabras del autor: “*antes de ser enviado ao Congresso Nacional, o PL de acesso a informações de autoria do Executivo foi amplamente debatido por atores sociais no âmbito do Conselho da Transparência, da CGU. Além da ABRAJI, principalmente na pessoa do jornalista Fernando Rodrigues, e da Transparência Brasil, com atuação mais destacada de seu diretor-executivo, Cláudio Weber Abramo, a ONG Artigo 19 também protagonizou ações de pressão em prol do projeto de Lei de Acesso.*” Y sigue: “[*e]m setembro de 2009, em reunião da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, representantes dessas três entidades puderam expor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)*”.

<sup>898</sup> PR. Mensagem n° 316. 13 de mayo de 2009. EMI n° 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR en adjunto. 5 de mayo de 2009. Disponible en [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+P+L+5228/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656533&filename=MSC+316/2009+%3D%3E+P+L+5228/2009). Acceso el 21 de diciembre de 2019. Para Bastos Paes, “*a influência de organismos internacionais e da legislação do México, Estados Unidos e Suécia na elaboração do texto do Projeto de Lei de acesso à informação do Executivo federal, podem ser verificados por meio de leitura da Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto ao ser ele enviado à Câmara de Deputados em 2009 (BRASIL, 2009b)*”. Y sigue: “[*p]elo texto da Exposição de Motivos, é possível concluir que, em termos de direito de acesso à informação, o Governo Federal foi fortemente influenciado pelas experiências internacionais e argumentos das organizações não governamentais internacionais que militam na área. Por diversas vezes, a Exposição de Motivos faz referência a outros países para justificar inclusões de importantes dispositivos no*



En la *Câmara dos Deputados*, ya tramitaba el **Projeto de Lei nº 219, de 2003**, del diputado Reginaldo Lopes, del Partido dos Trabalhadores del Estado de Minas Gerais. Así inicia su *Justificação*: “[u]m dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos à comunidade.” Y sigue: “[o] tratamento mais objetivo que pretendemos dar a matéria proporcionará um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência, a exemplo das legislações de diversos países, dentre as quais citamos o Freedom Information Act (Ato da Liberdade de Informação), dos Estados Unidos da América; a Lei nº 65/93 – Acesso os Documentos da Administração (Administração Aberta), da República Portuguesa; a Lei nº 78-753 – Medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal, da República Francesa; o artigo 37 da Lei nº 30/1992 – Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha, e finalmente, cuja citação por último deve-se a sua recente edição, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México a 10 de junho de 2002”. Ya en esse momento se destaca “a incorporação no projeto de disposição constante da lei mexicana, no que concerne a não se admitir a classificação sigilosa para documentos que podem contribuir para elucidação de crimes contra a humanidade ou de violações graves contra direitos fundamentais”<sup>899</sup>. Es decir, la influencia del movimiento transnacional por la consolidación del DAIP ya se hace notar en Brasil desde hace mucho, incluso con referencia a ley española.

A propósito, el autor del Proyecto, en otro momento, explicó que “já havia enfrentado, nas lutas sociais e na militância política, muitas dificuldades para conseguir informações públicas, principalmente aquelas que podiam ser usadas para o combate à corrupção”, que

---

texto apresentado. Essa influência aparece no dispositivo que dispensa a necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre na Suécia, no México e nos Estados Unidos da América, ou, ainda, para se referir ao exemplo dos Estados Unidos, “o anteprojeto determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique, anualmente e pela rede mundial de computadores, o rol das informações desclassificadas” (BRASIL, 2009b).” Bastos Paes, E., Op. cit. p. 253.

<sup>899</sup> Projeto de Lei nº 219, de 2003 (Do Sr. Reginaldo Lopes). 26 de febrero de 2003. Disponible en [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=EEFEC294A05BF0F8994523859EDA61D2.proposicoesWebExterno1?codteor=115054&filename=PL+219/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EEFEC294A05BF0F8994523859EDA61D2.proposicoesWebExterno1?codteor=115054&filename=PL+219/2003). Acceso el 7 de diciembre de 2019.

se valió de las legislaciones de países como España, Estados Unidos y México, y defendió la importancia de la inversión financiera pertinente<sup>900</sup>.

En la *Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público*, el relator, diputado Ricardo Rique (PL/PB), el 30 de abril de 2003, destaca la importancia y la calidad del texto y nota que el proyecto “*espelha-se em exemplos de diversos outros países que adotaram leis em benefício da liberdade de informação*”<sup>901</sup>. Seminario de la ABRAJI, en que se menciona el ejemplo de otros países en la materia, fue registrado en el dictamen de la *Comissão de Constituição e Justiça e de Redação*, del diputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS), relator, de 24 de octubre de 2003. En el mismo documento, se sugiere audiencia pública y se propone enmienda al caput del art. 1º, “*no sentido de substituir-se ‘cidadão’ por ‘pessoa’, que é mais abrangente*”. Al final, se vota por la aprobación del proyecto<sup>902</sup>. Tras la unanimidad obtenida en ambas Comisiones, el proyecto perdió impulso, recobrado con la llegada del *Projeto de Lei* del Poder Ejecutivo<sup>903</sup>.

En 2007, fueron presentados Proyectos de Ley. El **Projeto de Lei 1.019/2007**, del diputado Celso Russomanno (PP/SP), determina plazo para la prestación de informaciones y, en su justificación, aclara que “*não atendido o pedido, estará a autoridade sujeita à condenação por crime de responsabilidade*”<sup>904</sup>. Fue incorporado al PL 219/03.

---

<sup>900</sup> Nota que “[u]m dos argumentos contrários a esse projeto é o custo. Evidentemente, todos os órgãos dos três Poderes da República, a União e todos os demais entes federados, municípios e estados, terão de criar uma estrutura para garantir o acesso a informações públicas. Deverá haver uma sala específica onde esse acesso se torne possível, com profissionais com conhecimento sobre o que deve ou não deve ser arquivado. Há um cálculo, com base em experiências de outros países, segundo o qual se o projeto for aprovado vai resultar em um custo de US\$ 1,00 por habitante. Eu considero fundamental esse gasto para consolidação da democracia, para a garantia total da transparência, como exigem os regimes democráticos modernos.” LOPES, R. “O custo de US\$1 por habitante compensa”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, p. 48. Disponible en <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acceso el 18 de diciembre de 2019.

<sup>901</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 23. 1º de marzo de 2005. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAR2005.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. pp. 3111-3113. p. 3111.

<sup>902</sup> Ib. pp. 3111-3113. p. 3113.

<sup>903</sup> “*Há cerca de uma década diversos setores da sociedade brasileira têm demandado ao Executivo e ao Legislativo iniciativas no sentido de regular o direito constitucional de acessar informações no âmbito da administração pública. A partir de 2009, as discussões em torno de um projeto de lei que regesse a matéria em esfera nacional avançaram bastante. A mobilização em torno do tema ganhou força em maio daquele ano, quando a Casa Civil enviou uma proposta para a Câmara dos Deputados, o projeto de lei n. 5.228. Ele foi apensado ao projeto de lei n. 219, sobre a mesma matéria, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG)*”. LIGIA MARTINS, P., “Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental”, *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, v. 24, núm. 1, 2011, pp. 233-244. p. 242.

<sup>904</sup> Projeto de Lei nº 1.019, de 2007 (Do Sr. Celso Russomanno). 9 de mayo de 2007. Disponible en [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=458469&filename=PL+1019/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=458469&filename=PL+1019/2007). Accesos el 7 de diciembre de 2019.



El **Projeto de Lei 1.924/2007**, del diputado Chico Alencar (PSOL/RJ), según su propia *Justificação*, fue “*elaborado com base em artigo intitulado ‘O direito à verdade e os arquivos sigilosos’, de autoria de Marlon Alberto Weichert, publicado no site da Internet [www.desaparecidospolitic.org.br](http://www.desaparecidospolitic.org.br), na seção do Movimento Desarquivando o Brasil*”. El texto buscaba “*estabelecer uma forma mais democrática de decisão quanto à necessidade de manutenção do sigilo ou liberação dos documentos, criando uma Comissão que não estará sob o jugo do Poder Executivo, mas contará com a participação de representantes do Poder Legislativo, do Ministério Público, da Universidade Pública e da sociedade civil organizada*”. Dicha *Comissão* estaría “*dotada de poderes de requisição, busca e análise de documentos sigilosos*” (art. 3º del Proyecto) y tendría la misión inicial de inventariar y cadastrar, en índice nacional, todos los documentos clasificados, a fin de superar cualquier duda cuanto a la propia existencia de dichos documentos<sup>905</sup>. Fue igualmente incorporado al PL 219/03.

En esse contexto, el 21 de mayo de 2009, fue constituida *Comissão Especial*, ante la competencia de varias Comisiones<sup>906</sup> en cuyo marco fueron realizadas cuatro audiencias públicas entre septiembre y octubre de 2009, incluso con representantes de *Transparência Brasil*, *Artigo 19*, Unesco y *Universidade de Brasília*. Además, organizaciones como *Artigo 19* y *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas* remitieron análisis escritos.

---

<sup>905</sup> Según la *Justificação*: “*a Comissão terá como missão inicial inventariar e cadastrar, em índice nacionalmente unificado, todos os documentos mantidos sob sigilo, para enfrentar ‘um dos principais problemas relacionados à liberação de arquivos secretos, que é a insegurança quanto à própria existência dos documentos’*.” Según el proyecto:

Art. 3º *Fica criada a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, dotada de poderes de requisição, busca e análise de documentos sigilosos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal, composta pelos seguintes membros: (...)*

§ 3º *Em seu primeiro ano de funcionamento, a Comissão de que trata este artigo criará um índice unificado de documentos federais sigilosos e realizará inventário e cadastramento de todos os documentos arquivados sob sigilo, apontando: (...)*

Projeto de Lei nº 1.924, de 2007 (Do Deputado Chico Alencar). 30 de agosto de 2007. Disponible en [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=498337&filename=PL+1924/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=498337&filename=PL+1924/2007). Acceso el 25 de diciembre de 2019.

<sup>906</sup> Disponible en <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. Por cierto, según el art. 34, II del *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*:

Art. 34. *As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:*

*II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.*

Resolução nº 17, de 1989. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. A propósito, Desiree Salgado se refiere también al PL nº 4.611/2009, del diputado Ciro Pedrosa (PV/MG), que buscaba incluir como “*crime de responsabilidade*” de los alcaldes el hecho de no entregar, en el plazo legal, los documentos exigidos sobre recursos recibidos de la *União* o del correspondiente Estado federado. Desiree Salgado, E., Op. cit. p. 26.

Veamos las reuniones y audiencias ocurridas en el marco de la *Comissão Especial*, llevadas a cabo entre septiembre y octubre de 2009<sup>907</sup>.

En la primera reunión, ocurrida el 2 de septiembre de 2009, fue elegido presidente de la *Comissão Especial* el diputado José Genoíno (PT/SP), que designó al diputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) como relator<sup>908</sup>.

En la segunda reunión de la *Comissão Especial*, ocurrida el 10 de septiembre de 2009, son examinados requerimientos de invitación de Personas e instituciones para audiencias publicas, como “*representantes dos institutos de controle do acesso a informação dos países do México, Chile, África do Sul e Reino Unido*” (requerimiento nº 1, del diputado Reginaldo Lopes, retirado por el autor) y “*legisladores internacionais do México, África do Sul, Reino Unido, Espanha e Chile*” (requerimiento nº 3, del diputado Reginaldo Lopes, “*transformado em uma visita ao Chile*”)<sup>909</sup>.

En la 3ª reunión, el 16 de septiembre de 2009, fue realizada audiencia pública con “*Srs. José Carlos Cosenzo – Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, Aiston Henrique de Souza – Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal, representando o Presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, e Sra. Eugênia Augusta Gonzaga Fávero, representando o Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República*”<sup>910</sup>. Eugênia Fávero se refirió a la legislación mexicana en lo que se refiere a una comisión para coordinar los documentos clasificados (“*órgão que cuide tanto dos índices sobre os documentos públicos eventualmente sigilosos quanto dos pedidos de avaliação*”) y sugirió perfeccionamiento relacionado a documentos sobre derechos humanos, a fin de evitar que sean clasificados con base en otras hipótesis<sup>911</sup>. José Cosenzo, a

---

<sup>907</sup> En la web <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903> hay una serie de informaciones sobre la *Comissão Especial*. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>908</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 1ª reunião, realizada em 2 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/686755.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>909</sup> También fueron aprobados otros requerimientos, de los diputados Reginaldo Lopes y Mendes Ribeiro Filho, para invitar representantes de la sociedad civil o el ministro de Justicia. Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 2ª reunião, realizada em 10 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/689143.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>910</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 3ª reunião, realizada em 16 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/694990.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>911</sup> “*Ele também trouxe um avanço - não há como negar -, porque dispõe que documentos relativos a direitos humanos não serão objetos de nenhum tipo de sigilo. Isso é muito bom. No entanto, é uma expressão de um conteúdo subjetivo muito grande. Por exemplo, os casos relativos à Operação Condor, com prisões em regiões de fronteira, têm documentos que, se estiverem sob sigilo - provavelmente estão -, estão em sigilo sob a justificativa de que dizem respeito à integridade nacional, a*

su vez, agradeció la “oportunidade histórica” y destacó la importancia de tornar públicos los documentos de la época de la dictadura – “[e]sses documentos são de extremo interesse não só para os senhores que passaram por aquela situação, mas documentos dessa natureza são importantes para mim, para o Deputado Mendes Ribeiro Filho e para todos aqueles que construíram e que vão aperfeiçoar a democracia deste País”. Sobre el acceso a información sobre programas de gobierno y cuestiones, parece abierto a la posibilidad de que algunos documentos permanezcan “resguardados eternamente”<sup>912</sup>.

En la 4ª reunión, ocurrida el 23 de septiembre de 2009, fue realizada audiencia pública con los “Srs. Paulo Tonet Camargo – Diretor de Relações Governamentais da Associação Nacional de Jornais – ANJ; Fernando Rodrigues – Vice-Presidente da Associação Brasileira de Jornalismo – ABRAJI; e Tarcísio Holanda – Vice-Presidente da Associação Brasileira de Imprensa – ABI”<sup>913</sup>.

El periodista Fernando Rodrigues, que aclara manifiestarse también en nombre del *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*, elige presentar consideraciones relacionadas a internet, cuya importancia destaca, por el bajo coste – “no século XXI, com a disseminação da Rede Mundial de Computadores, me parece uma grande perda de oportunidade não utilizar todos os recursos que a rede nos oferece pelo seu custo reduzido para divulgar a documentação pública” – y por el carácter democrático – “tudo que pudermos fazer para aproveitar ao máximo o que nos oferece a Rede Mundial de

---

assuntos de fronteira, à soberania. E assim ocorre com vários outros assuntos em que, às vezes, há uma violação aos direitos humanos de fundo, mas o tema específico do documento é outro.

Então, como vamos saber se o documento sigiloso, classificado como de interesse para a preservação da integridade do território nacional, diz respeito a direitos humanos ou não? É uma válvula muito aberta.

Achamos importante manter esse dispositivo, mas é preciso haver uma norma de extensão, um parágrafo ou uma explicação expressa sobre o objetivo principal. Documentos que interessem à ditadura militar, documentos relativos a crimes praticados durante a repressão política no Brasil são considerados de interesse para os direitos humanos. Infelizmente, é preciso escrever isso, porque poderá haver a possibilidade de não se atingir o objetivo que queremos.”

Comissão Especial. Discursos e notas taquigráficas. Audiência Pública nº 1511/09. 16 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1511/09>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>912</sup> Id. Se refiere a los diputados José Genoíno y Fernando Gabeira, “que têm uma história rica para a sociedade, principalmente para os jovens de hoje, pois os senhores contribuíram de forma específica, para não dizer determinante, para encontrarmos este período de democracia, o maior que tivemos até hoje na história”. (...)

O segundo viés é que essa lei de acesso à informação tem como objetivo permitir que todo cidadão disponha de dados sobre programas de governo, licitações, obras, metas, indicadores, prestações de conta, prazos para sigilo de documentos, se considerados sensíveis, mantendo a possibilidade de alguns permanecerem resguardados eternamente, como bem disse o Deputado Mendes Ribeiro Filho, ao fazer uma excelente observação com a qual eu concordo.

Portanto, 2 pontos são extremamente interessantes: temos que buscar pelo menos recuperar essa história que ainda está nebulosa, e, segundo, a transparência que tanto se exige no art. 5º, XXXIII, da Constituição da República.”

<sup>913</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 4ª reunião, realizada em 23 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/702345.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

*Computadores deveremos fazer, porque talvez seja o meio mais democrático de todos no que diz respeito à divulgação de documentos*". Sobre sistemas operativos de ordenador, nota que "o Estado brasileiro, em todos os seus níveis, não pode ficar refém de um único sistema", pues eso podría dificultar el acceso de Personas que no tienen tal sistema. Defiende que se debería facilitar el acceso a bases de datos y, en ese contexto, señaló la web [www.data.gov](http://www.data.gov), del gobierno de Estados Unidos, en la que estarían disponibles no solamente los datos, sino también la forma de obtenerlos, como hojas de cálculo o texto, gratuitamente. Defiende que la ley trate no solamente del acceso, sino también de "normalizar determinados sistemas de armazenamento dos documentos para que eles possam ser recuperados" y, en ese contexto, destaca el tema de los archivos electrónicos, que considera "gravíssimo" – señala que muchos documentos no llegan a ser impresos, como los correos electrónicos y que "[i]sso tudo é história do País. Essa história do País está sendo guardada em computadores. Quando uma administração nova toma posse, acaba se perdendo um pedaço da nossa História que não será recuperado". Señala que en algunos países eso fue regulado y documentos digitales son archivados, como en Estados Unidos, en que los correos electrónicos de la Administración pública son archivados. Eso le "parece importante porque uma das formas de burlar esse direito de acesso à informação pública, muitas vezes, é a inexistência do documento. Quando o documento tiver apenas em formato digital e for depois apagado (...), não haverá documento para ser fornecido". Nota que "um dos nossos maiores problemas hoje para conhecer o nosso passado (...) é não sabermos quais e quantos são os documentos secretos que foram produzidos ao longo das últimas 3 ou 4 décadas". Em esse contexto, aboga por la difusión obligada anual de un listado de documentos clasificados. De esa forma, sería posible saber si un órgano, en determinado período, ha producido documentos clasificados muy por encima de la media de los demás – eso serviría como una "alerta para a sociedade"<sup>914</sup>.

En esa misma ocasión, es posible notar varias referencias a otros países en la materia, en especial Chile y Estados Unidos. Fernando Rodrigues de refirió a México y Chile cuanto al plazo de *vacatio legis*; el diputado Mendes Ribeiro Filho se refirió al órgano colegiado

---

<sup>914</sup> Asimismo, se refiere a otros temas relevantes, como Personas con discapacidad (sobre la obligación de publicar información en internet según el art. 17 de la Ley 10.098, sobre Personas con discapacidad, sugiere "que ese dispositivo seja amenizado" para evitar que determinados agentes públicos "se aproveitem do dispositivo para não realizar a publicação, sob alguma alegação de que seria demasiadamente dispendiosa. Estou preocupado aqui com esses aspectos que poderão servir de amparo a quem, sem espírito público, decida não seguir a lei") o sin acceso a ordenador/internet (sugiere que sea obligatorio que cada órgano público tenga un ordenador disponible a la población).

Comissão Especial. Discursos e notas taquigráficas. Audiência Pública nº 1585/09. 23 de setembro de 2009. Disponible em <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1585/09>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

chileno y, a propósito, señalo que “*vamos ao Chile discutir com aqueles que trabalharam na legislação chilena*”; el diputado Colbert Martins mencionó Estados Unidos, China, Rúsia y Japón; el diputado Fernando Gabeira, a su vez, trató de la ida a Chile y de estudiar las estructuras de otros países en el tema; Fernando Rodrigues, además, trató del sistema de clasificación y de seguridad de documentos en Estados Unidos, a que se refirió el diputado Rodrigo Rocha Loures<sup>915</sup>. Se observa, pues, vivo interés en el tratamiento del tema en otros países.

En la 5ª reunión de la *Comissão Especial*, ocurrida el 30 de septiembre de 2009, fue realizada audiencia pública con “*Ministro Jorge Hage Sobrinho – Ministro de Estado do Controle e da Transparência da Controladoria-Geral da União; Dr. Pedro Pontual – Assessor Especial do Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; Dr. Beto Ferreira Martins Vasconcelos – Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil; e Dr. Pedro Vieira Abramovay – Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O Senhor Presidente após anunciar as normas regimentais que regulamentam as audiências públicas, comunicou a presença dos Srs. Fabiano Angélico, da Transparência Brasil e Fernando Rodrigues – da ABRAJI; e da Sra. Mila Molina – Artigo 19*”<sup>916</sup>.

---

<sup>915</sup> Id. “**O SR. DEPUTADO COLBERT MARTINS** - (...) Os Estados Unidos têm um nível de classificação bem diferente. Se formos à China, com certeza, encontraremos um nível de dificuldade de acesso à informação também muito grande. Não sei como está a Rússia neste momento nem o Japão, mas, de qualquer forma, cabe a nós avançar numa linha que nos permita obter o maior nível de informações possível para todos aqueles que detêm e precisam divulgar essas informações, porque elas são públicas, assim como para aqueles que precisam das informações e a elas tenham acesso”.

“**O SR. DEPUTADO FERNANDO GABEIRA** - Quando se for ao Chile e quando se estudarem os outros países, precisaremos observar como eles montaram a sua estrutura, se ela foi montada a partir de uma previsão na lei, se é preciso fazer isto, isso e aquilo, ou se o próprio Governo regulamentou e interpretou a norma. Temos de ver como se monta essa estrutura.”

“**O SR. FERNANDO RODRIGUES** - (...) Na administração pública federal direta americana, que é grande, há 4.109 funcionários cuja função é ler documentos oficiais e dar a necessária classificação a cada um, além de reclassificar documentos antigos cujo prazo venceu ou cujo prazo já está obrigando a uma reclassificação.

Vejam só. Em 2007, último ano para o qual há dados financeiros disponíveis, quando eu fiz este documento para os senhores, o custo do sistema de classificação e segurança física de documentos nos Estados Unidos da América era de 9,9 bilhões de dólares. Nisso, evidentemente, está incluído algum custo que já existe no Estado brasileiro, porque hoje os documentos são guardados, e nesse cômputo eles realmente colocam tudo. Hoje eles já são guardados, em algum arquivo, de alguma forma. Enfim, o custo já existe. Mas haverá um custo extra, porque, imagino, se a intenção é ampliar o acesso, o sistema de arquivamento e a forma gerencial deverão ser muito mais eficientes. Um dos problemas, uma das pragas da administração pública, como os senhores sabem, é que, às vezes, um documento não é fornecido não porque não há desejo de fornecê-lo, mas porque ele simplesmente não é encontrado, na bagunça que, infelizmente, impera em determinados setores da administração pública, por uma questão histórica nossa de desorganização. Isso teria de ser resolvido, e não é barato”. Negrita en el original.

<sup>916</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 5ª reunião, realizada em 30 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/697663.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

El ministro Hage Sobrinho destaca la importancia del proyecto (“*uma dívida antiga do País com a sociedade brasileira, uma promessa de mais de 20 anos, da Constituição de 1988*”) y la transparencia de su trámite. El ministro nota que varios órganos examinaron la legislación de diversos países y que la CGU destacó las legislaciones de Estados Unidos, México, Suecia y Chile. Llamó la atención para la participación de la sociedad civil en el *Conselho de Transparência* (“*nele estão representados 10 entidades da sociedade civil e 10 órgãos públicos*”), en cuyo seno el proyecto fue “*inicialmente gestado*” y registró que “[*a primeira sugestão brotou do representante da Transparência Brasil no Conselho, Dr. Cláudio Abramo*”. En reacción a una pregunta del diputado José Genoíno, se refiere al proceso constitucional, para luego aducir que “*o projeto resgata também compromissos assumidos pelo País em convenções e tratados internacionais*”, sin especificar cuales. Nota que se trató, además, de “*um compromisso específico assumido pelo Presidente Lula com as entidades que integram o Fórum de Direito de Acesso a Informações, coordenado pelo nosso Fernando Rodrigues, na campanha pela reeleição, em 2006*”. Asimismo, se refiere al “*sistema de prestação de informações*” de México y de Estados Unidos – “*verdadeiras estruturas, macroestruturas*”. El Ministro destaca, igualmente, la “*abertura absoluta e radical em relação às informações relativas a proteção ou violação de direitos humanos. Nesta matéria não há ressalva, não há condicionantes, não há exceções*”. En su opinión, “[*e*]sse é um dos aspectos que reputo de maior importância do projeto, sobretudo tendo em vista a história não tão remota do País”. Además, el ministro Hage Sobrinho aborda la publicidad activa y los avances brasileños en el tema, como el *Portal da Transparência*, que “*exibe para toda e qualquer pessoa - não precisa nem ser cidadão brasileiro; qualquer cidadão do mundo - todas as informações possíveis sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal*”, fue premiado internacionalmente y objeto de consideración por otros países. Nota que algunas medidas tuvieron inicio en gobiernos anteriores<sup>917</sup>.

---

<sup>917</sup> “Esse esforço já foi premiado diversas vezes por instituições públicas e privadas, brasileiras e estrangeiras. Já recebemos o prêmio da FIRJAN, da ENAP, do CONIP, da TI & Governo, e, internacionalmente, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, como trabalho importante na promoção da transparência dos gastos públicos, e da Conferência dos Estados Partes da Convenção da ONU contra a Corrupção. O Portal foi premiado como uma das 5 melhores iniciativas em estratégia de transparência e combate à corrupção no mundo.

São sucessivos os convites que recebemos para expor essa experiência fora. Acabo de voltar de um evento promovido pela OCDE em Astana, Capital do Cazaquistão, para países da Ásia Central e do Leste Europeu. Vieram buscar no Brasil, do outro lado do mundo, um representante para expor os nossos instrumentos de transparência. E estou indo daqui a 2 semanas a Haia, na Holanda, a convite do Governo britânico, para expor num debate promovido pela Iniciativa de Transparência na Ajuda Internacional”. (...)

“Para a elaboração do Projeto de Lei nº 5.228, foi analisada, não só pela CGU, mas também pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria de Direitos Humanos, pela Subchefia Jurídica da Casa Civil, pelo Ministério da Defesa, pelo Ministério das Relações Exteriores, por todos os que foram envolvidos nesse amplo debate no Poder Executivo, a legislação de diversos



Martins Vasconcelos entiende que el proyecto “*concluiu uma fase do ciclo que iniciamos em 2003 no Governo Federal, na linha de garantir e aumentar a transparência do Poder Público como um todo*” y, en esse contexto, notó la transferencia de los documentos relacionados a los años opacos al *Arquivo Nacional*. Señaló la construcción colectiva del proyecto – “*o processo foi bastante condizente com o que é o projeto em si, que é um projeto de Estado; que se pretende não seja um projeto de governo, mas um projeto de Estado, suprapartidário indubitavelmente*”. Se refirió, asimismo, al acceso a documentos sobre derechos fundamentales (“*uma demanda indiscutível da sociedade, uma demanda de todos os órgãos públicos. E isso foi cravado definitiva e expressamente em lei*”). Al final, informó del desarrollo de proyecto de cooperación técnica para formación de funcionarios por la CGU, en asociación con la Unesco<sup>918</sup>.

Para el diputado Mendes Ribeiro Filho, “*esta lei é muito importante, porque, se de fato a fizermos acontecer, nunca mais teremos ditadura no nosso País*”<sup>919</sup>.

Vieira Abramovay, a su vez, al buscar transmitir el pleno significado del proyecto, manifiesta que “*esse projeto dialoga diretamente com o parágrafo único do art. 1º da nossa Carta Política*”. En ese contexto, entiende que “*esse projeto dá concretude a esse dispositivo*.”

---

países.

*De nossa parte, demos destaque especial às legislações norte-americana, do México, da Suécia e do Chile, como as principais inspiradoras, pela sua qualidade, pelo seu grau de avanço. Então, na matéria do Direito Comparado, nós nos apoiamos principalmente nessas experiências*”. (...)

“**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - O senhor se lembra de que nós perdemos aquela emenda de 25 anos, em termos absolutos?

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Com certeza. Como perdemos tantas e tantas, depois da Comissão de Sistematização, para o Centrão, de saudosa memória. Mas, enfim, avançamos em algumas coisas”.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigráficas. Audiência Pública nº 1660/09. 30 de setembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1660/09>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>918</sup> Id. “*tivemos um movimento significativo em 2005, o movimento de transferência de todo o acervo referente a um período delicado e obscuro da nossa história, o regime militar ditatorial, que estava sob custódia da Agência Brasileira de Inteligência, para o Arquivo Nacional. Todo o acervo foi transferido para o Arquivo Nacional e tem sido franqueado a toda e qualquer pessoa que queira consultá-lo e tenha direta relação com ele. Já foram efetuados mais de 7 mil atendimentos após essa transferência - portanto, desde 2006 -, e quase 150 mil cópias foram entregues aos cidadãos diretamente interessados, cópias efetivas dos documentos e não mero relatório, mera certidão*”. Y luego:

“*nesse âmbito, nesse contexto, houve a discussão deste projeto de lei. Sem sombra de dúvida, é um projeto de lei muito além do Governo Federal, é um projeto de lei que inicia a discussão dentro do Conselho de Transparência com a sociedade civil, é um projeto de lei que buscou subsídios de propostas que haviam sido encaminhadas pela sociedade civil, dentro do Conselho de Transparência - pela OAB, pelo Ministério Público Federal. Buscou também demandas, buscou também pontos já trazidos ao Parlamento brasileiro, com os projetos em trâmite aqui. E culminou com uma discussão profícua dentro do Governo Federal, entre a Controladoria-Geral da União, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, o Gabinete de Segurança Institucional, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil da Presidência da República. E, ao final, foi encaminhado, para discussão na casa de representação do povo, que é esta Casa*”.

Al final, reitera: “*[é] um projeto de Estado, não é um projeto de governo. Não é um projeto para o passado, mas para o futuro. Ele é um projeto que pretende mudar a estrutura do Estado brasileiro*”.

<sup>919</sup> Id.



*Ele diz que o cidadão brasileiro, por ser titular de cada ato de poder numa democracia, tem o direito pleno, completo, de ter acesso à construção desse ato, às informações relativas a ele, rompendo essa ideia do Estado como representante simbólico do povo”. Assimismo, se refere a la “tradição ibérica de opacidade” y nota que el proyecto, “fruto de ampla discussão”, “representa um movimento amplo do Parlamento, da sociedade civil e de vários setores do Estado brasileiro”<sup>920</sup>.*

Carvalho Pontual, de la *Secretaria Especial dos Direitos Humanos*, manifiesta que el tema “*refere-se a um direito humano básico e essencial, o de acesso à informação. Não há dúvida alguma de que esse direito é basilar para os direitos humanos*”. Aduce, assimismo, que “[n]o âmbito das agências internacionais, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, faz-se muito a discussão de um direito chamado de direito à verdade. Aqui no Brasil chamamos de direito à memória e à verdade”. Pide que se “*trate com carinho*” el dispositivo sobre derechos fundamentales, inspirado en la ley mexicana, que considera “*fundamental*”. Assimismo, expone que “[o] Deputado Mendes Ribeiro Filho fez uma observação muito interessante ao dizer que com esta

---

<sup>920</sup> Id. “No fundo, representa até mais do que a própria regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Acho que esse projeto dialoga diretamente com o parágrafo único do art. 1º da nossa Carta Política.

O Deputado José Genoíno, inclusive, participou da negociação, durante a Constituinte, da redação desse parágrafo, que é talvez o dispositivo mais importante da nossa Constituição, do ponto de vista democrático, porque ele, diferentemente da história constitucional brasileira, que sempre repetia a fórmula ‘Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido’, estabelece pela primeira vez que ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes ou diretamente’. Esse parágrafo afirma que não há poder que não seja exercido pelo povo, não há espaço de poder, não há ato público que não tenha como titular o cidadão brasileiro.

(...) Com esse parágrafo único, o Estado não é aquele que fala em nome do povo, não é seu representante simbólico, ele é a expressão da vontade popular. Assim sendo, ele não pode nunca omitir informações para os cidadãos brasileiros. É claro que há uma série de valores a serem ponderados, e temos de buscar a melhor maneira de ponderar esses valores. Mas quando apresentamos e discutimos esse projeto, estamos falando basicamente de democracia, da articulação, de como queremos que seja e do tamanho, da plenitude da democracia brasileira.

Se consultarmos teóricos como Sérgio Buarque, veremos que o Brasil é um país que sempre teve em sua história uma cultura que vem da tradição ibérica de opacidade, que tem o Estado como oposto e como algo excluído da sociedade, fora dela e, portanto, opaco para ela.

Esse projeto consolida - ele não é algo que aparece do nada na história brasileira - um processo histórico no Brasil de desconstituição desse Estado pesado, fora da sociedade, opaco, para a criação de um Estado que seja a própria expressão da sociedade, do povo brasileiro, com permeabilidade para que o povo saiba o que é feito no Estado e, portanto, a partir daí, possa expressar sua vontade em termos democráticos.

Acho que isso é feito de várias maneiras no projeto. Por exemplo, há a ideia de se permitir acesso quase que irrestrito à informação e, mais do que isso, cuidar para que cada pedido de informação seja respondido adequadamente. E, se não for, há um controle de abuso de poder feito pelo agente muito pesado nesse projeto. Ou seja, a regra é a transparência completa. E, mais do que isso, há mecanismos ativos para se passar a informação ao povo. O Estado não tem só obrigação de ceder a informação depois de provocado; tem a obrigação de informar o povo, para que a democracia possa se exercer, e acho que isso está muito claro no projeto.

(...) O Governo não tem os méritos sozinho de ter enviado esse projeto. (...) Por isso, também não tem o Governo a pretensão, Deputado José Genoíno, de achar que o projeto está pronto e acabado. E é num momento como este que o Parlamento deve debater sobre os recursos, se há ou não sigilo eterno, se há ou não temas que podem ser debatidos pelas instâncias de Governo, para se saber se devem ou não ser divulgados, e o tamanho das restrições que foram colocadas para esse tipo de sigilo. (...)

De modo geral, quero dizer que participar desse debate sem dúvida foi, nesses meus 6 anos e meio no Governo, uma das coisas mais importantes, dignificantes, e por isso agradeço por trabalhar no Governo e poder participar de um debate como esse que, a meu ver, consolida e concretiza a democracia no Brasil”.

lei, quando estiver em vigor, não teremos mais ditadura no País. É essa, realmente, a lógica. Este projeto garante a nós um direito e nos dá segurança como democracia brasileira, o que é fundamental na vida da nossa República”. Por fim, expresa que “[n]ão se pode deixar de levar em consideração a nossa memória para garantir que nosso futuro não repita os erros do passado. Não há dúvidas de que estão relacionados, o passado e o futuro, nessa linha” y que se buscó observar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de accesibilidad de la información difundida en internet<sup>921</sup>.

Según Mila Molina, la ONG Artigo 19 “considera muito importante a presença da Secretaria de Direitos Humanos no debate, porque parte da concepção do direito de acesso à informação como um direito humano. Por isso, o ponto de vista da Secretaria de Direitos Humanos no debate deste projeto de lei é importante”. Destaca que “o direito de acesso à informação, como já dito aqui, é um direito humano reconhecido pelos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos. O art. 19 da Declaração Universal prevê esse direito, e o art. 13 da Convenção Americana também o prevê. Especificamente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que é muito progressista na prevenção desse direito, foi a primeira corte internacional a julgar um caso de direito de acesso à informação como um direito humano, por meio de uma decisão dada, em setembro de 2006, sobre acesso a informações públicas ambientais - é o caso Claude Reyes-Chile. Então, já é um direito reconhecido internacionalmente. Com a aprovação dessa lei nacional, o Brasil estaria então cumprindo plenamente as suas responsabilidades perante esses sistemas internacionais”. También abordó el ejemplo mexicano y se dispuso a facilitar

---

<sup>921</sup> Id. “Como o Dr. Beto acentuou, é um projeto que faz avançar o Estado brasileiro. Não é um projeto de Governo. (...) As próprias agências [internacionais] colocam como sendo um direito que se confunde ou se sobrepõe ao direito de acesso à informação. Esse direito trata justamente dessa questão da democracia, do ponto de vista de resgate do que já existiu, da garantia da observação da história.

Esse direito é contemplado, neste projeto de lei, em um dispositivo inspirado na lei mexicana citada pelo Ministro Jorge Hage como sendo uma das leis de referência internacional, a partir da qual nós, no grupo de trabalho, procuramos avançar. E conseguimos fazer uma cláusula, que já foi mencionada pelo Ministro Hage e pelo Dr. Beto, de garantia de direitos humanos, que é o art. 16.

No contexto deste projeto, que prevê a garantia do acesso à informação, que regulamenta as exceções aplicáveis a esse acesso, como previsto na Constituição, estabelecemos que essa exceção não se aplica àqueles documentos que se referirem a direitos humanos.

Isso para nós da Secretaria Especial de Direitos Humanos é um grande avanço. E fazemos um pedido encarecido a esta Comissão para que olhe com carinho, trate com carinho esse dispositivo, porque ele é fundamental no contexto deste projeto de lei.(...)

o Presidente Lula lembrou aquela velha máxima de que aqueles que não conhecem a história estão fadados a repeti-la. O direito à verdade e à memória é basilar aos direitos humanos”. (...)

“Mencionou-se aqui que a cláusula de Direitos Humanos é um pouco voltada ao passado. De fato, quando se fala sobre direito à verdade, isso envolve memória e se pensa no que aconteceu, faz-se um resgate histórico. Mas há que se deixar bem claro e bem registrado que quando se discute isso é para olhar para o futuro”.

contacto con la comisión canadiense pertinente, lo que fue bien recibido – el diputado José Genoíno manifestó interés por la información<sup>922</sup>.

Fabiano Angélico, representante de la ONG *Transparência Brasil*, trae a colación el ejemplo de Irlanda y comparte la perspectiva de información, especialmente su difusión en internet, como instrumento para la acción – *“não é apenas para que a sociedade possa ver a informação; não é isso. A ideia é se apropriar dos dados, dar sentido a eles e poder atuar na esfera pública”*<sup>923</sup>.

Fernando Rodrigues trae un dato importante para fines históricos – *“essa discussão existe há bastante tempo. Eu pelo menos participo dela já há 11 anos”*. En ese contexto, comparte que *“[é] uma alegria, na verdade, é emocionante participar de tudo isso e poder contribuir para melhorar essa legislação que certamente colocará o Brasil em linha com o que de mais moderno e respeitoso aos direitos humanos existe hoje no mundo”*. Reitera su intervención anterior, como su propuesta de informe anual *“para que se pudesse ter uma visão global, uma radiografia geral sobre tudo o que ficou realmente classificado”*; cita el ejemplo de Estados Unidos, que *“acabou se rendendo ao fato de que é necessário haver um órgão controlador central”*; aboga *“que a Internet deve ser considerada com muito carinho e muito destaque nesta lei”*. Por fin, expresa considerar verdaderamente importante la cuestión de los archivos, especialmente los electrónicos<sup>924</sup>.

---

<sup>922</sup> Id. *“É muito importante a presença de um órgão específico de acesso à informação. A experiência de outros países - o México, já mencionado aqui, é o exemplo, e o IFAI sempre é citado - mostra que a presença desse órgão específico para acesso à informação tem papel muito importante na implementação das leis de acesso à informação. Há uma diferença quando esse órgão existe e quando ele não existe. A lei é comprovadamente mais bem implementada quando esse órgão específico para acesso à informação está previsto. (...)”*

*No que tange à classificação, está muito claro para nós que é o caso específico, no contexto específico - é o caso a caso -, que deve ser levado em consideração.*

*No México, por exemplo, toda informação, no caso a caso, que se considera poder ser divulgada é colocada automaticamente on-line.*

*Então, é importante que haja uma revisão periódica, lógico, por um órgão independente, e que também esteja previsto esse julgamento caso a caso”.*

<sup>923</sup> Id. *“O Ministro mencionou 4 países que foram tomados como base: Chile, México, Suécia e Estados Unidos. Há estudos recentes que criticam as leis de acesso desses mesmos países, pela seguinte questão: é preciso haver critérios mais claros no que diz respeito às exceções e aos litígios que advêm dessas exceções.*

*Evidentemente, algumas informações devem ser mantidas em segredo. Agora, é preciso que se prevejam mecanismos para o caso de haver alguma discordância quanto à classificação, por meio dos quais a pessoa possa fazer essa reclamação. Há alguns mecanismos, um pouco mais avançados, que especialmente a Irlanda estabeleceu no seu ordenamento jurídico”.*

<sup>924</sup> Id. *“Outro aspecto importante é ser muito específico, detalhista, talvez quase bizantino nos detalhes, a respeito de se divulgar, de maneira consolidada, relatórios anuais de toda a administração pública. Eu sei que a lei já obriga que cada órgão e entidade divulgue a lista daquilo que classificou, mas talvez, para compreensão da sociedade, daqueles que se interessam pelo assunto, devesse ser divulgada uma lista completa, estatística, de tudo, de cada entidade, órgão, Ministério, autarquia, fundação, para que se pudesse ter uma visão global, uma radiografia geral sobre tudo o que ficou realmente classificado como secreto, ultrassecreto, inclusive porque a sociedade ia, então, de vez em quando, constatar que determinados órgãos sempre têm muitos documentos ultrassecretos, na comparação com os demais. Seria uma forma de a própria sociedade facilmente identificar talvez algum comportamento anômalo. (...)”*

El ministro Hage Sobrinho se manifiesta sobre el organismo mexicano a la luz del contexto brasileño y se dice “inteiramente a favor” de la “divulgação de uma lista geral do Governo”. Por fin, nota que “[o]brigatoriamente na Internet devem estar aqueles dados de exposição espontânea” y que “o documento solicitado pelo cidadão fulano, vai ser via Internet se for melhor para ele, caso contrário, não será. Esse é um ponto em que o projeto está bem ao dispor ‘preferencialmente’, porque foi nesse sentido que se estabeleceu isso”<sup>925</sup>.

Llama la atención el esfuerzo para trabajar en conjunto hacia el consenso en torno al proyecto<sup>926</sup> y la prisa por aprobarlo<sup>927</sup>.

---

*Inclusive, eu gostaria de ressaltar que um dos países que vem sendo citado sempre como benchmark, como exemplo de acesso à informação, que são os Estados Unidos, que criou a lei em 1966, com Lyndon Johnson, com uma dificuldade muito grande, mas que acabou implantando de maneira exemplar o direito de acesso, um dos países menos centralizados do planeta Terra, acabou se rendendo ao fato de que é necessário haver um órgão controlador central. E, neste ano, o Presidente Barack Obama - essa discussão já vinha desde o governo George W. Bush - vai criar essa agência - aliás, já criou -, porque considerou-se necessário haver algum tipo de centralização externa independente”.*

<sup>925</sup> Id. “Agora, eu confesso, por um dever de lealdade, que, pessoalmente, tenho seriíssimas dúvidas sobre a eficácia de tal agência.

*Em primeiro lugar, porque o modelo de agência que nós temos visto, na nossa experiência no Brasil, não tem dado lá esses resultados em termos dessa autonomia em relação ao Poder Executivo. Em segundo lugar, porque me parece extremamente difícil funcionar uma instância interpoderes. O próprio IFAI, do México, que é frequentemente citado como exemplo, se observarem a legislação mexicana, está dentro do Poder Executivo. Trata-se de acesso à informação no Poder Executivo Federal, e aí aparece o IFAI, dentro do Poder Executivo. Os membros são submetidos à aprovação também do Senado, como são vários casos de agentes públicos do Poder Executivo. Essa é outra questão., o s Não sei se uma agência interpoderes com 2 ou 3 pessoas designadas pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário viria a ter condições de determinar a liberação de uma informação relativa, por exemplo, à Presidência do Supremo Tribunal Federal, ou à Presidência da Câmara dos Deputados, ou à Presidência da República. Tenho sérias dúvidas. De todo modo, essa é uma questão aberta. (...)*

*A divulgação de uma lista geral do Governo me parece perfeitamente pertinente. Além da obrigatoriedade de cada órgão divulgar as suas informações, haveria uma divulgação consolidada do Governo para facilitar comparações e identificação de comportamentos atípicos. Sem dúvida nenhuma, eu sou inteiramente a favor disso”.*

<sup>926</sup> Id. “**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) – (...)Nós vamos fazer o parecer a esse projeto com o Parlamento, o Executivo e a sociedade civil. Nós queremos ir construindo um consenso, para chegar ao Plenário e não ter problemas. Para isso, vai ser importante - e eu já deixo essa sugestão - que o Governo estabeleça com quem do Governo nós vamos sentar para bater o martelo na hora de levar o projeto para o Plenário. Eu sei que V.Exa. pode consultar outras pessoas, mas essa é uma solicitação da Presidência e da Relatoria: qual é o Ministério, qual é a pessoa que vai chegar aqui e dizer que pode bater o martelo. Vão ser vocês 4? Então, nós vamos ouvir os 4. Será um só? Nós vamos ouvi-lo. Precisamos saber quem vai bater o martelo para o projeto ser votado no Plenário, para não ficar com contradição.

**O SR. MINISTRO JORGE HAGE SOBRINHO** - Presidente Genoíno, como V.Exa. acaba de dizer, esse projeto envolveu inúmeros setores do Poder Executivo - 6, 7 ou 8 Ministérios ou Secretárias equivalentes -, de modo que nenhum deles, senão a Casa Civil, na minha opinião, pode dar a palavra final pelo Governo. O Dr. Beto poderá seguramente levar essa questão à Casa Civil.

*No meu entendimento, quem coordenou a discussão final, a obtenção do consenso do Poder Executivo, na fase final, foi o Ministério que tem a atribuição normal de coordenação, a Casa Civil. Assim, se tiver de haver um interlocutor único, terá que ser a Casa Civil, na minha opinião. Não podem ser a CGU, nem o Ministério da Defesa, nem o da Justiça, nem o de Relações Exteriores, nem a Secretaria de Direitos Humanos, mas só a Casa Civil, porque tem a função de coordenação do Governo. Agora, por designação da Casa Civil, aí então poderá ser qualquer um de nós.”*

Al final de la reunión:

“**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - Obrigado, Pedro.

*Quero agradecer as explicações claras e lúcidas. Acho que fizemos um diálogo interativo de consenso processual que dará bons resultados.*

*Agradeço ao representante da Transparência Brasil, ao Fernando e a todos os demais a presença. Queremos conduzir esse processo ouvindo, de maneira franca, o Executivo, a Casa e a sociedade. A sociedade será ouvida, assim como já está sendo ouvida, e vou defender sempre que vocês sejam ouvidos. Quando estiver pronto o parecer, vocês vão tomar conhecimento não só no plenário. Isso não significa que vamos concordar em tudo, mas vocês vou tomar conhecimento. Por quê? Porque queremos valorizar a presença de vocês aqui.*

Por ocasião de la sexta reunião, ocurrida el 14 de octubre de 2009, hubo audiencia pública con Jaime Antunes da Silva, *Diretor-Geral do Arquivo Nacional e Presidente do Conselho Nacional de Arquivos*; Cláudio Weber Abramo, *Diretor-Executivo da Transparência Brasil*; Paula Martins, *Coordenadora do Escritório no Brasil da ONG Artigo 19*; Guilherme Canela Godoi, *Coordenador da Área Programática de Comunicação e Informação do Escritório da UNESCO no Brasil*; Fernando Oliveira Paulino, *Professor e Pesquisador do Laboratório de Comunicação da Universidade de Brasília*<sup>928</sup>.

Antunes da Silva subraya la importancia del tema en general – en el contexto del § 2º del art. 216 de la CF, nota que “[a] possibilidade de o cidadão exercer uma auditoria cidadã através do acompanhamento da gestão da coisa pública é de fundamental importância”. También destaca la importancia del ya citado artículo art. 16 del proyecto, sobre derechos humanos – “um ponto que, para nós, do mundo arquivístico, é extremamente importante porque, combinado com uma série de outros artigos do Projeto nº 5.228, vai nos possibilitar buscar mecanismos de abertura dos acervos não gerenciais de hoje, mas dos acervos passados produzidos nos País por períodos de regime de exceção, como os documentos do período do regime militar”<sup>929</sup>. Asimismo, se refiere a contribución de comisión del *Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)*<sup>930</sup>.

---

**O SR. DEPUTADO MENDES RIBEIRO FILHO** - Se não concordarem, eu mudo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - É o acesso à informação. Não queremos fazer nada que não seja de conhecimento prévio, antes da votação do projeto em plenário. Quero deixar isso claro para as entidades representadas. Inclusive, Relator, fizemos um tangenciamento regimental para que os representantes da sociedade civil tivessem a palavra. Foi de minha responsabilidade, portanto, e foi consensual entre os membros da Comissão.

Agradeço a presença ao Ministro, ao Beto, ao Pedro, aos representantes das entidades e aos Deputados, em particular ao Deputado Reginaldo Lopes, autor de um projeto sobre o tema, e ao Relator.

Muito obrigado.

Está encerrada a presente reunião.”

<sup>927</sup> Id. “**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - Até porque se começarmos a fazer muita audiência, não aprovaremos o projeto. E eu quero aprová-lo este ano. Este projeto não pode ficar para depois da eleição.”

<sup>928</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 6ª reunião, realizada em 14 de outubro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/702356.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>929</sup> Tras sus consideraciones iniciales sobre el art. 16 del proyecto, nota que: “[o] juro dado fundamental, quando se fala de informações pessoais, que estão respaldadas nas cláusulas pétreas da Constituição no direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, é que se possibilita combinar também esse dispositivo sobre a violação dos direitos humanos para a abertura dos arquivos na corrente do direito à memória, ou a história de que, independentemente da autorização da pessoa retratada, poder-se-ão abrir informações para prevenção e diagnóstico médico, realização de estatísticas e pesquisas científicas, a proteção do interesse público ou geral preponderante ou para resgate de ações voltadas para recuperação de fatos históricos de maior relevância. Então, a combinação desses dados todos vai nos possibilitar que se abram também, numa outra vertente, os arquivos que foram produzidos e acumulados por órgãos que incorporavam o aparato repressor do Estado no período de 1964 a 1985”.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigráficas. Audiência Pública nº 1789/09. 14 de outubro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1789/09>.

<sup>930</sup> Id. “Vou passar às mãos do Deputado José Genoíno o que a Comissão do CONARQ realizou, para que sirva como elemento indicativo. (...) Essa comissão foi integrada por, pelo menos, um representante do Arquivo Nacional, um representante da comunidade dos arquivos estaduais, um representante das universidades que mantêm cursos superiores de

A propósito, el mencionado estudio lista el art. 19 de la Declaración Universal entre los varios factores que contribuyeron para la democratización del acceso a la información. Además, menciona la importancia e influencia del *Freedom of Information Act* de Estados Unidos. Asimismo, explicita que el derecho a la información es un derecho humano<sup>931</sup>.

Claudio Abramo comparte que *Transparência Brasil* pudo contribuir para ampliar el ámbito de aplicación de la ley, con fundamento en los arts. 5º, XXXIII y 37 de la CF/88, y nota que “*a regulamentação desses 2 princípios constitucionais é importante para permitir ao cidadão o monitoramento do Estado*”<sup>932</sup>. Entiende que la información sobre la “*vida*

---

arquivologia, um representante das associações de arquivistas, de profissionais de arquivo, e um representante da Associação Nacional de História. Essa comissão trabalhou em cima do que é hoje o Projeto nº 5.228. Tentou, logicamente, buscar, sem criar alterações substantivas ao projeto, essa questão.

A comissão introduziu - e vamos ter de buscar uma alternativa - o acesso ao espólio informacional produzido pelos órgãos integrantes do antigo SISNI, o Sistema Nacional de Informações no período da ditadura militar no País, enfim, todos esses mecanismos que se criavam - eram mais de 250 instâncias, dentro do âmbito da União, fora o que existia nos Estados, que eram os DEOPS e os DOPS. Muitos estão recolhidos dentro de arquivos públicos; outros, ainda dentro dos órgãos produtores, ainda perdidos dentro dos arquivos; e outros ainda afirmados como destruídos, como eliminados. A comissão também julgou importante introducir uma proposta para análise, no sentido de que se possa voltar a ter um olhar sobre essa documentação. Hoje, no País, o que regula o acesso aos documentos desse período? Não temos uma legislação. Embora haja uma legislação federal, há regulações no âmbito dos Estados que facultam o acesso aos documentos do DOPS e do DEOPS de forma não harmonizada.

Então, tem-se acesso a uma documentação num lugar e não em outro. Segue-se a norma geral. Seria preciso buscar uma alternativa para que pudéssemos, no mundo dos arquivos, também lidar com essa questão, na medida em que sabemos, todos nós, como a memória desses documentos foi construída, nem sempre de forma idônea, nem sempre de maneira voluntária. Foram coletados informes de maneira muitas vezes violenta. Precisaríamos ter cuidado com essa documentação, porque ela é importante para o resgate do direito à memória, do direito à história. Isso faz parte da nossa história contemporânea.

Quero afirmar que a virtude do projeto está no sentido de dotar o País de mecanismos que operacionalizem no conjunto dos entes federados a visibilidade do Estado. Concordo com a afirmação de que a transparência pública é um elemento de aperfeiçoamento da gestão pública, e os documentos arquivísticos que vão servir a esse manejo e a essa tomada de decisão são de fundamental importância. O bojo desse projeto traz também uma valoração das atividades dos serviços arquivísticos de todos os entes federados que precisam ter uma atenção especial, no sentido de que haja uma lei de acesso à informação e também transparência, a fim de que esses profissionais estejam bem capacitados e gerenciados”.

<sup>931</sup> Según dicho documento, entre tales factores están, además del art. 19 de la DUDH:

“b) a consolidação crescente do direito à informação, a partir da década de 1960;

c) os estudos históricos, com maior ênfase em história contemporânea;

d) a facilidade das relações internacionais, possibilitando o deslocamento de pesquisadores de um país para outro; e

e) o progresso da tecnologia aplicada aos arquivos, como o uso da microfilmagem e da informática”. p. 2.

Además, manifiesta que la Ley 8.159 “dispõe, portanto, sobre o direito à informação, matéria da competência legislativa da União, por tratar-se de um direito individual fundamental (CF/1988, art. 5º, XIV e XXXIII), que pertence aos cidadãos nacionais e estrangeiros residentes (CF/1988, art. 5º, I) e, por isso, deve ter tratamento uniforme em todo território nacional. Não é apenas um direito da cidadania, mas é um dos direitos civis e dos direitos humanos. Regular os princípios básicos do acesso à informação contida em documentos e arquivos gerados e geridos pelo Poder Público, tanto federal quanto estadual, do Distrito Federal e municipal, é competência da União, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar de forma suplementar sobre a matéria”.

Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). Ofício nº 112/CONARQ/PRES. 13 de outubro de 2009. Disponible en <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas/PL219AP14-10-09-JAIME.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. pp. 2-3.

<sup>932</sup> “O projeto de lei que seria enviado pelo Executivo para o Congresso dizia respeito apenas à área federal. A *Transparência Brasil*, devo dizer, conseguiu reverter isso. Fizemos um barulho danado a esse respeito, arregimentamos vários apoios, inclusive do Deputado Mendes Thame, no sentido de fazer ver que estamos falando aqui, particularmente, de 2 princípios constitucionais que são aqueles do art. 5º, XXXIII, que se referem ao livre acesso, e o dever do Estado de publicidade, no art. 37. Isso não fazia nenhum sentido se essa regulamentação fosse restrita à esfera federal. (...)”

*cotidiana” es más importante que la información sobre el pasado. Trata, incluso, de las implicaciones económicas del tema – “[a] divulgação de informação, portanto, é fundamental para a eficiência econômica, o que leva, naturalmente, maior possibilidade ao setor privado de fazer o seu negócio”<sup>933</sup>. Asimismo, trae al debate punto estratégico para esta investigación, pero poco tratado: la producción de buena información pública como instrumento de eficiencia administrativa. En ese contexto, nota que “[q]uanto pior a qualidade da informação, a partir da qual se decidem coisas no Estado, pior a decisão” y que “[h]á o estímulo, também, pela demanda. Ao produzir informação, há efeito importante sobre a eficiência do próprio Estado. Esse é um aspecto pouco discutido”. Y defiende que “[u]ma estrutura administrativa precisa estar preparada para produzir informação, independentemente da existência de profissionais especificamente treinados e concursados para isso, porque a divulgação da informação tem de fazer parte do processo administrativo de qualquer segmento. Ela não é específica de uma categoria profissional”. Por fin, señala que “[a] produção e divulgação de informação nas estruturas modernas faz parte de qualquer atividade”<sup>934</sup>.*

---

*Eu não poderia deixar de mencionar que a regulamentação desses 2 princípios constitucionais é importante para permitir ao cidadão o monitoramento do Estado. As ONGs, a imprensa, etc., só podem monitorar aquilo que acontece no Estado na presença de informação. Sem informação não há monitoramento.(...)*

*Por que não se conhece o que acontece com o Ministério Público? Porque eles não são obrigados a fornecer informação sobre sua gestão. Esse gênero de projeto, essa desregulamentação do direito de acesso e do dever de publicidade vêm no sentido de dar dentes às requisições para fornecer informação. Não significa que se vai transformar numa maravilha gerencial da noite para o dia, porém, existe um dente institucional para forçá-los, e esses, como outros órgãos, a fornecer informação.”*

Comissão Especial. Discursos e notas taquigráficas. Audiência Pública nº 1789/09. 14 de outubro de 2009.

<sup>933</sup> Id. *“Quero fixar-me agora sobre o que me parece ser o assunto fundamental desse projeto de lei. É claro que informações sobre a ditadura e o DOPS são importantes, particularmente para quem sofreu, como o senhor. Agora, isso não é o mais importante nesse projeto de lei. O que mais importa é a vida cotidiana, o dia a dia, o que se faz no Estado todos os dias.*

*Isso tem uma relevância que não é apenas política, mas no sentido de que é o resgate da história ou para dar satisfação, conforto aos familiares dos desaparecidos. Tudo isso é importante, mas muito mais é saber como vai ser gasto o dinheiro, no Rio de Janeiro, para as Olimpíadas de 2016, e como estão as decisões a respeito do metrô do Rio de Janeiro para a Copa de 2014. Essas informações são muito mais importantes. Como a Secretaria Municipal de Saúde de tal município toma suas decisões sobre a construção de postos de saúde aqui e acolá? Onde estão os mapas de mortalidade, de saúde, de um modo geral, de gravidade de moléstia, que justificam uma Secretaria de Saúde fazer isso e não aquilo?*

*Essas são informações sobre gestão, na ausência das quais se torna impossível monitorar o Estado. Não se pode monitorar algo sobre o qual não se tem informação alguma.*

*Esse é um aspecto do projeto de lei, pelo menos na forma como foi concebido, que é o mais fundamental, o que me leva à questão de que causa impacto, muito pouco mencionado, a abertura da informação sobre a eficiência econômica”.*

<sup>934</sup> Id. *“Há também outro aspecto, digamos, do azeiteamento e do estímulo aos fluxos de informação que partem do Estado para a sociedade e diz respeito à eficiência administrativa do Estado. (...) Uma vez que a informação usada na decisão é de baixa qualidade, esta também será de baixa qualidade. Por exemplo, caso se dê na telha construir uma estrada, uma rua que vá daqui para lá e não se pergunta qual o tráfego de pessoas, qual a demanda, quantos indivíduos moram aqui e vão trabalhar lá, etc., ao se ignorar esses fatores demográficos, toma-se uma má decisão na construção da rua. Isso vale para qualquer espécie de decisão. (...)*

*Quem defende o acesso à informação são aqueles que olham muito mais para a lei de arquivos que para o gerenciamento do Estado, esquecendo-se que a informação é importante para a gestão.*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - *Olham mais para o retrovisor que para o para-brisa.*

**O SR. CLÁUDIO WEBER ABRAMO** - *É claro. Devem olhar para a frente. (...)*



Paula Martins confirma el enfoque de derechos humanos de la organización que representa, destaca organizaciones internacionales con políticas de transparencia y comparte sugerencia sobre difusión proactiva – *“deveriam existir mecanismos para se ter certeza de que essas obrigações de rotina vão crescer com o tempo. Prazos devem ser estabelecidos, metas devem ser estabelecidas”*<sup>935</sup>. Asimismo, trae ejemplos de Sudáfrica, India y México sobre nuestro derecho, al que se refiere *“como fundamento de uma sociedade democrática, como parte do direito à liberdade de expressão”*<sup>936</sup>. Además, se refiere a la *“tendência”* internacional en la materia<sup>937</sup>.

Guilherme Canela, representante de la Unesco, también se vale del enfoque de derechos humanos – *“[a] minha impressão, a nossa impressão, a da UNESCO, é de que os senhores têm a tarefa fundamental de, além de afinar e repisar o texto enviado pelo Executivo e apensado aqueles já apresentados pelos Parlamentares, já colocá-lo em consonância com a*

---

*Qualquer departamento dentro de uma empresa privada moderna - no sentido informativo - terá mecanismos intrínsecos de produção e divulgação de informação. Não é preciso profissional especializado. A divulgação de informação deve fazer parte da atividade normal de qualquer órgão. É claro que a informática, a Internet facilitam muito esse mecanismo”*.

<sup>935</sup> Id. *“Para aqueles que não conhecem, a Artigo 19 é uma organização internacional de direitos humanos que trabalha há mais de 20 anos com 2 temas específicos: liberdade de expressão e acesso à informação pública. (...)*

*Apenas para estabelecer a premissa, como disse, a Artigo 19 é uma organização de direitos humanos. Trabalhamos a partir desse foco. Como já comentamos aqui, o acesso à informação é essencial para a boa gestão pública, para o combate à corrupção.*

*Pelo nosso ponto de vista, como também já foi mencionado aqui, o acesso à informação é uma questão de participação pública e possibilita o monitoramento da mídia na ação do Estado. Então, não a restringimos apenas a uma esfera, mas a todas aquelas que compõem o que é o direito humano de acesso à informação pública, um direito de toda pessoa. (...)*

*Nos tratados internacionais, há proteções decorrentes de tratados de direitos humanos, tratados relacionados ao combate à corrupção e também tratados que estabelecem organizações internacionais, como ONU, como Conselho da Europa e assim por diante. E há também algumas normas adotadas pelos próprios organismos internacionais sobre suas informações”*.

Entiende que *“essa é uma tendência também em relação a organismos internacionais”* y cita PNUD, bancos de desarrollo y Consejo de Europa. Nota que *“[a] maior parte das normas de acesso à informação traz um sistema de divulgação de rotina que vai aumentando com o passar do tempo. Então, acreditamos que esse sistema de divulgação ainda não esteja completamente consolidado no projeto de lei como se dá hoje (...)*

*É esse sistema de implementação dessa obrigação de forma gradativa que acreditamos que poderia ser um pouco aprimorado no texto da lei como se encontra atualmente.”*

<sup>936</sup> Id. Nota que *“temos um dispositivo constitucional específico e, nesse sentido, estamos no rol dos 50 países que dispõem de dispositivo constitucional semelhante. Além desses 50, existem outros cuja Corte Suprema já disse implicitamente que esse direito consta, sim, das suas Constituições.*

*Depois eu menciono alguns países que vão um pouco além, inclusive indicam no próprio texto constitucional que aqueles cobertos por essa proteção de acesso à informação não são só as autoridades públicas, mas também algumas entidades privadas, quer dizer, são função pública. E no caso da África do Sul eles vão mais além, estendendo a qualquer particular que detenha informações que podem ser usadas para a defesa de direitos.*

*Isso é apenas para mostrar que as interpretações e o reconhecimento da importância e da instrumentalidade desse direito são bastante amplos no mundo todo”*. (...)

*“No caso da Índia, eles foram além e relacionaram o uso do acesso à informação para a defesa de outros direitos, como saúde, moradia e até mesmo o direito à vida”*. (...)

*“Apenas para deixar um exemplo bastante interessante de um órgão que tem funcionado muito bem, eu deixo a última imagem, com o site do IFAI, o instituto de informação do México. O IFAI é um órgão bastante forte, que tem todas as informações disponíveis na Internet; todos os pedidos de informação podem ser feitos diretamente por este site. Este site explica quais são as obrigações de divulgação proativa do Estado. Todas as determinações são colocadas centralizadas, unificadas, a partir deste Instituto. E isso tem funcionado, para que a lei do México seja hoje uma das leis mais efetivas de acesso à informação do mundo. Acreditamos que esse seja um exemplo interessante de lei que realmente se tornou efetiva.”*

<sup>937</sup> Id. *“Quero apenas traduzir um pouco o mapa, para os senhores verem que todas as democracias estabelecidas, todos os países emergentes, todos os BRICs estão lá. Quer dizer, realmente precisamos tomar consciência dessa tendência e da importância reconhecida que se tem do direito em todos esses países.”*

legislação internacional que rege a matéria”<sup>938</sup>. Destaca “algo que para a UNESCO é extremamente importante, que é entender o acesso à informação como um direito humano”<sup>939</sup>. Señala la importancia del DAIP para la realización de los derechos humanos en general – “[n]ós entendemos que a proteção dos direitos humanos em geral e a consolidação de políticas públicas em prol do desenvolvimento humano devem passar, necessariamente, por um fluxo de informações democrático no qual o acesso seja garantido. Aí é que está o conceito fundamental, para nós, com relação a este tema”<sup>940</sup>. Explicita que la Declaración de Atlanta, documento “que melhor resume o consenso internacional sobre essas regras de acesso à informação”, entre otros puntos, “coloca muito claramente, e a UNESCO concorda, que o instrumento deve obrigar a revelação integral de todas as informações depois de prazo razoável. Ou seja, não é possível ter sigilo eterno em relação a nenhuma informação”<sup>941</sup>.

---

<sup>938</sup> Id. Nota que “os senhores vão poder verificar inúmeros pontos de convergência entre as falas que nos antecederam, o que mostra que este é um tema que tem alcançado uma base consensual relativamente significativa no cenário internacional. Quer dizer, no fundo, estamos discutindo os mesmos parâmetros, estamos solidificando uma base de interpretação da importância do direito de acesso à informação. E o Sistema das Nações Unidas comunga de várias das questões já abordadas pelas 3 pessoas que me antecederam.(...) Por cierto, nota que “vemos com muito bons olhos que se tenha tomado a decisão de abrir a discussão da Lei Geral de Acesso à Informação. A UNESCO felicita o Estado brasileiro por ter ido adiante com isso”.

Y sigue: “[o] Brasil é signatário de todos esses acordos, e é fundamental que o texto esteja em harmonia com esses acordos. Cito aqui os principais. De alguns, é claro, o Brasil não é signatário porque tratam de outras regiões. Paula mencionou a decisão da Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre esse tema, o que é muito importante.

E os relatórios dos relatores especiais sobre liberdade de expressão, tanto das Nações Unidas quanto da OEA e da Organização para Segurança e Cooperação da Europa, têm reiteradamente colocado a importância da proteção do direito à informação. E a nossa impressão é a de que esses elementos deveriam estar... É preciso fazer um check-list para ver se o projeto dá conta de atender a essas recomendações de tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário.”

<sup>939</sup> Id. “Eu quero também salientar algo que para a UNESCO é extremamente importante, que é entender o acesso à informação como um direito humano. Isso vai muito além de entender o acesso à informação como ferramenta de diminuição da corrupção. A diminuição da corrupção, a transparência etc. são produtos colaterais extremamente importantes das leis de acesso à informação, mas não têm de ser o foco das leis de acesso à informação. Posto de outra forma: se encontrássemos uma sociedade com agentes públicos incorruptíveis - se isso fosse possível -, mesmo assim uma lei de acesso à informação seria necessária, porque são os direitos humanos que estão em jogo e não só a diminuição da corrupção.

Esse raciocínio leva a outra consequência: não estamos falando somente de informações orçamentárias; não está em jogo apenas a questão financeira. É preciso equacionar muitos outros elementos de acesso à informação: os processos de tomada de decisão, os documentos governamentais que versam sobre vários outros temas que não só os financeiros. Então, a abrangência disso é muito maior, e é preciso saber se a lei está garantindo o acesso a tudo isso ou apenas ao que é mais trivial, num primeiro momento, que são as informações orçamentárias”.

<sup>940</sup> Id. “O nosso objetivo último é o de produzir ou ajudar, cooperar internacionalmente com os Estados-membros, para que haja produção de políticas públicas e de regimes de acesso à informação que convirjam para a diminuição das assimetrias informacionais que existem nas nossas sociedades todas, assimetrias entre diferentes camadas e níveis da sociedade, sobretudo assimetrias brutais entre governos e seus cidadãos. Os governos são grandes produtores de informação. E, portanto, o acesso eficaz a essas informações produzidas pelo governo é fundamental.

Uso aqui uma expressão muito interessante da organização que Paula representa: ‘A informação é o oxigênio da democracia’. Esse é um elemento fundamental para nós. (...)

A informação é a peça-chave para um debate público informado. O segredo não é bom para ninguém, o segredo leva à corrupção. É uma ferramenta fundamental na proteção dos outros direitos.

Repito a colocação que Cláudio fez, de que não temos de olhar só para a informação do passado, conhecida como o ‘direito à verdade’, mas também para a informação do presente e do futuro. A vida cotidiana das pessoas, de quem quer ter acesso à informação do seu FGTS, do seu prontuário de saúde etc., vai ser melhorada por um processo de amplo acesso à informação”.

<sup>941</sup> Id. En ese contexto, entre otros puntos, trata de accesibilidad: “[é] preciso ter especial cuidado com as várias questões de acessibilidade. Todos têm de ter acesso à informação. Em alguns casos, será necessário prover a informação em Braille; em alguns países, é necessário cuidar das várias línguas que fazem parte daquela nação. Então, é preciso cuidar das várias

Además, se refiere al *ombudsman* de Estados Unidos y a estudio de la *Open Society Foundation* sobre criterios para evaluar el funcionamiento de las leyes y, en ese contexto, defiende que, además del trabajo del órgano independiente, caso existente, “*também têm de ser criadas instâncias dentro dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada, da Academia, para acompanhar se essa legislação está efetivamente funcionando*”<sup>942</sup>. Asimismo, señala que “*diminuir as assimetrias informacionais leva à maior eficiência da gestão pública*”<sup>943</sup>. Además, nota que el régimen de acceso a la información va más allá de la norma y, en ese contexto, trata de la importancia de buenas políticas de gobierno electrónico, de archivos, de gestión de la información, de “*comunicação eletrônica. Os nossos portais governamentais não devem servir apenas para publicidade, eles devem servir para um diálogo efetivo com a cidadania*” y, luego, trata de la formación de funcionarios. Asimismo, nota que “*a produção de informações sobre o próprio governo é muito importante. No Governo Federal isso parece quase óbvio porque há grandes órgãos de produção de informação, mas, quando os senhores se dirigem a outros níveis da Federação, observam que há Estados e Municípios que tomam decisões sem nenhuma informação concreta sobre a realidade local. Isso precisa ser estimulado*”. Concluye su intervención refiriéndose a datos sobre la aplicación de las leyes de acceso a la información en otros países y advirtiendo la necesidad de inversión<sup>944</sup>.

---

*questões de acessibilidade. E uma delas é o custo. É preciso que o custo do acesso à informação seja muito pequeno ou zero*”.

<sup>942</sup> Id. “*Um registro muito recente: os Estados Unidos eram um dos grandes regimes de acesso à informação pública que até muito recentemente não tinham órgão independente; e o Governo Obama, depois de várias análises feitas pela sociedade civil, por especialistas, decidiu que o ponto fraco do regime de acesso à informação daquele país era exatamente a inexistência de um órgão como esse. E foi criada uma instância agora; a comissão acabou de tomar posse, em setembro deste ano. Lá é chamado de ombudsman. Então, é um ponto sobre o qual se deve refletir.*

*Aí está um pouco do que Paula apresentou: os 9 princípios que também são bastante consensuados e que resumem de certa forma aqueles vários pontos que a Declaração de Atlanta coloca de maneira pormenorizada. (...)*

*Quais são os critérios para saber se uma lei é boa ou é má? Têm a ver com esses que acabamos de mencionar. Se há órgão, se não há órgão; sistema de exceções. (...) Agora, há uma análise interessante, a que talvez a Comissão queira ter acesso, se já não tiver - posso passar as indicações muito facilmente: a Open Society Foundation fez uma análise na tentativa de criar um conjunto de critérios de monitoramento, para saber se as leis existentes em vários países estavam ou não funcionando. (...) Acho muito interessante ter acesso a isso porque dá pormenores para saber se de fato a lei vai ou não vai funcionar. (...) Há uma série de outros elementos fundamentais para a operacionalidade desse tipo de legislação. O sistema de monitoramento da legislação é fundamental. (...) Para isso é preciso haver parâmetros. E quais são os parâmetros que têm de ser julgados? Esse é um elemento fundamental. Esse estudo da Open Society Foundation é bastante promissor nesse sentido. Acho que pode ser bastante útil para a Comissão.”*

<sup>943</sup> Id. A continuación, razona: “[*q*uer dizer, ao se garantir mais transparência - e isso não é uma coisa volitiva da UNESCO, das Nações Unidas, de Cláudio; existem estudos econométricos comprovando isso -, menores custos de transação, mais eficiência na gestão pública, maior desenvolvimento humano.

*Esses elementos são fundamentais para que a base conceitual, filosófica de uma lei geral de acesso à informação esteja realmente sólida”.*

<sup>944</sup> Id. Sobre formación, trae: “[*n*]a base do sistema, não à toa, está a discussão da capacitação do funcionalismo público. Mais do que capacitação, estamos falando de mudar a cultura do segredo para a cultura do acesso. E isso também não é trivial. É preciso desenvolver uma série de ações para que isso de fato aconteça. Cláudio já falou sobre isso”.

Fernando Paulino, a su vez, recuerda un poco la historia de la discusión sobre el tema en Brasil (“*esta discussão no Brasil se intensificou a partir de 2003, no momento em que conseguimos realizar aqui em Brasília um evento de iniciativa da ABRAJI - o Cláudio teve presença decisiva para intensificar esse debate, e é também inegável a importância do Fernando Rodrigues nesse processo*”, para luego referirse al apoyo de la Unesco)<sup>945</sup>. Se refiere al organismo mexicano de acceso a la información pública, sobre el que debate con Claudio Abramo. Además, manifiesta entender necesario archivar mensajes electrónicos, aludiendo al caso de los Estados Unidos<sup>946</sup>.

Por fin, el diputado Mendes Ribeiro Filho comparte la relevancia del proyecto de ley – “*de fundamental importância para toda política que se quiser fazer neste País*” – y promete un relatorio producido entre todos. El diputado José Genoíno, a su vez, busca consenso en la *Comissão Especial*<sup>947</sup>.

---

Canela trae datos de Inglaterra, Tailandia y Estados Unidos. Tras advertir que “*é preciso ter claro que isso não tem custo zero. Há que se investir para que o acesso à informação de fato seja promovido*”, nota que “*uma análise recente do órgão regulador mexicano - Cláudio falou sobre isso também - mostra que 87% dos pedidos naquele país tinham implicações econômicas importantes*”. Al concluir su intervención, nota que “[*a*] *representação da UNESCO no Brasil tem o maior interesse em colaborar com o que for preciso para o avanço deste tema no País*”.

<sup>945</sup> Id. Sigue: “[*a*] *partir de então, conseguiu-se de alguma maneira dar mais visibilidade à questão, principalmente a partir do evento que nós fizemos em abril deste ano, com apoio da UNESCO, quando se discutiu a primeira versão do projeto de lei, que tinha sido encaminhada e já demandava a necessidade de ampliarmos a discussão para todas as esferas de poder, não só no Executivo, no Judiciário e no Legislativo em âmbito federal, mas também nas esferas municipal e estadual, e de estimularmos um debate relacionado a outras atividades que não apenas aquelas do âmbito estatal, assim como o direito de acesso à informação*”.

<sup>946</sup> Id. “**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) – (...)”

*Você tem alguma opinião formada nos seus estudos sobre essa forma recursal?*

**O SR. FERNANDO OLIVEIRA PAULINO** - *Eu acho que o exemplo mexicano é interessante para ser levado em conta.*

*É curioso estarmos discutindo isso aqui hoje, nesta última audiência, com a presença do Cláudio, porque durante algum tempo algumas organizações até tinham um pouco mais de dúvidas em relação não só à instância recursal, mas também a uma lei específica para garantir o direito de acesso à informação pública. Com o tempo, nesses 6 anos de debate, eu acho que conseguimos amadurecer um pouco melhor a necessidade não só da lei específica, diante da dificuldade de aplicação do artigo constitucional em si, como também de um órgão para fazer esse tipo de triagem, de acompanhamento e de regulação. Não sei se a Paula concorda comigo, mas o exemplo mexicano parece ser... Ou melhor, eu acho que concorda. Ela até apresentou ali o eslaide com INFORMEX. Então eu acho que é o exemplo mais interessante a ser observado*”.

Abramo expone que “[*n*] *ão se pode pegar o modelo mexicano e simplesmente tentar, digamos, emulá-lo aqui, porque o México é um país muito mais centralizado do que o Brasil*”. Trae como ejemplo “*o buraco negro de informação sobre a gestão do Estado é o Estado de São Paulo*” y nota que “*não se vai resolver esse tipo de problema, adotando uma solução para a esfera federal*”. Y sugiere, tras invitación de Paulino, que Estados y Municipios tengan órganos sobre el tema, establecidos por sus respectivos Poderes Legislativos.

“**O SR. FERNANDO OLIVEIRA PAULINO** - *Bom, de qualquer forma, são experiências que eu acho que poderiam ser levadas em consideração. Tenho certeza de que o Deputado Mendes já está de olho nelas para estabelecer, quem sabe, alguma alteração no projeto de lei nesse sentido*”.

“*Nestes meus 4 minutos finais, queria dizer que seria imperioso, tomando como referência o que o Guilherme disse, levarmos em consideração a necessidade de uma política de arquivamento das mensagens eletrônicas, afinal de contas, grande parte da administração pública hoje se desenrola com a utilização do e-mail, e o projeto de lei não necessariamente estabelece condições para que esse dia a dia da administração pública seja registrado para efetivo acesso da cidadania às trocas de mensagens. Sei que existem mensagens estratégicas, mas, tomando como referência até um exemplo que o Fernando Rodrigues utiliza em suas palestras, mesmo o Twitter e o SMS da Presidência da República nos Estados Unidos são mensagens consideradas públicas, porque produzem efeito em nossa vida em sociedade. Então é preciso levar em consideração algum artigo ou política em relação a esse governo eletrônico.*”

<sup>947</sup> Id. “**O SR. DEPUTADO MENDES RIBEIRO FILHO** – (...)”

El diputado Vicente Arruda, además de referirse a Portugal y a los países escandinavos sobre control externo, se manifiesta sobre cuestión esencial de nuestro derecho – “[n]ão se pode admitir um cidadão que não tenha o direito de ver o que os seus representantes estão fazendo com o mandato que lhes foi conferido, para que possa avaliar o cumprimento exato do mandato quanto às políticas públicas. Isso é essencial na democracia”. Y sugiere: “[é] necessário estabelecer alguma maneira de obrigarmos o Estado a publicar os documentos, as decisões em tempo real, para que o cidadão tenha acesso a qualquer tempo, a qualquer hora, a qualquer dia. Isso representa um avanço extraordinário”<sup>948</sup>. Esta sugerencia, por cierto, dialoga con la propuesta que se presentará (MSCDH). Al final, un breve debate sobre la cuestión financiera<sup>949</sup>.

---

*Devemos buscar orientar o Estado e dar a ele condições de fazer a informação chegar à sociedade. (...)*

*Até o dia 10, o prazo em que a Casa estará debruçada sobre a questão do pré-sal, eu vou ter a oportunidade de me reunir com jornalistas de redações de jornais dos Estados. O jornalista de redação tem uma visão muito... Talvez alguns não entendam a devida dimensão da lei que queremos fazer, e eles podem ajudar. De repente, esse é um trabalho que podemos fazer. Estou esperando determinação do Presidente para irmos a outro Estado fazer esse tipo de mesa-redonda. Mas, até o dia 10, esse é o trabalho.*

*A partir do dia 10, quero já estar em condições de começar a trabalhar, junto com os membros da Comissão, dentro daquilo que nos propusemos a fazer: um relatório feito pelas mãos de todos, para, dessa forma, ter a força política necessária para ser aprovado pelo Plenário.*

*Eu vou repetir o que disse o Cláudio: quando descobrirem a força dessa lei, a coisa não será assim tão simples de se fazer. Nós teremos que trabalhar muito bem politicamente para conseguirmos chegar ao Plenário com um terço do que precisamos para não decepcionar os que estão nos olhando e para possibilitar o número de votos necessário para termos a aprovação do projeto.*

**O SR. DEPUTADO FERNANDO GABEIRA** - Sem nunca deixar de lembrar que é um projeto do Governo.

**O SR. DEPUTADO MENDES RIBEIRO FILHO** - E a base do projeto do Relator será o do Governo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - Nós vamos trabalhar para que seja um projeto consensual na Comissão. Nós não vamos ter projeto votado, vamos ter um projeto consensual”.

<sup>948</sup> Id. “**O SR. DEPUTADO VICENTE ARRUDA** – (...)

*Queríamos pensar num conselho em que fossem participantes elementos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Poder Executivo e pessoas do povo, da sociedade civil. Agora, isso é uma coisa complicada, porque vai ser muito difícil conciliarmos a criação desse conselho com as limitações constitucionais.*

*Eu, particularmente, acho que o direito à informação, no sistema brasileiro, está muito bem posto na Constituição, porque o acesso à informação é a outra face da liberdade de expressão e do direito de petição, todos contidos na Constituição. (...)*

*o direito à informação não é só contra a corrupção, não é só para alguma gestão qualificada, mas é, também, um direito do cidadão. É um direito pessoal do cidadão, numa democracia, saber o que os seus mandatários estão fazendo. Essa é uma questão universal muito bem tratada na Constituição. (...)*

*Estou convencido de que, como disse na questão dos arquivos, é preciso que cada administração, cada órgão do poder tenha o arquivo selecionado, organizado, não só para a informação do presente, mas também como uma memória histórica do País. São coisas que se completam. E eu não sei se nós poderíamos incluir nessa lei, o direito também dos arquivos. O cidadão também tem direito de saber o que ocorreu e o que vai ocorrer. Isso é um complemento”.*

<sup>949</sup> Id. “**O SR. DEPUTADO FERNANDO GABEIRA** – (...)

*É preciso que mostremos que essa lei pode produzir uma revolução no Governo no sentido de reduzir seus custos. Ainda que se gaste 250 milhões de dólares para prestar o serviço, fazendo as informações circularem mais, reduz-se enormemente os custos.*

*Vou dar um exemplo. Há algum tempo, luto com Governo. Gastamos 800 milhões de reais por ano com viagens. Se de repente o Lula, inspirado pelo Didi, dissesse que não é o jogador que anda, é a bola, diríamos que não é o funcionário do Governo que viaja, é a informação. E reduziríamos quase que metade desses gastos de viagem.*

**O SR. CLAUDIO WEBER ABRAMO** - Há uma coisa que é óbvia e que não deveria, mas poderia ser considerada. Não estou falando de lei. É óbvio que são despesas imensas com publicidade de Governo. O dinheiro deveria ser usado para publicidade sim, mas de informação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado José Genoíno) - Claro.

**O SR. CLAUDIO WEBER ABRAMO** - Vemos anúncio de televisão sempre em gerúndio. Não existe em lugar civilizado no mundo. Todo governo faz propaganda. Gasta-se uma fortuna com propaganda de governo e é tudo conversa eleitoral fiada.

En la octava reunión, ocurrida el 9 de diciembre de 2009, se discutió el dictamen del relator<sup>950</sup>, aprobado por unanimidad en la novena reunión, realizada el 24 de febrero de 2010<sup>951</sup>.

El dictamen del relator de la *Comissão Especial*, diputado Mendes Ribeiro Filho, trae citas conocidas del Juez Louis Brandeis y de James Madison, ambos de Estados Unidos. Sobre la creación de un órgano central supervisor, la Comisión recibió algunas sugerencias que mencionaban legislaciones extranjeras, consideradas “*em confronto com o contexto do ordenamento constitucional brasileiro, cujas características limitam a adoção direta de modelos importados*” (p. 5373). En ese contexto, se considera “*o elogiado modelo mexicano que contempla uma agência de governo (IFAI – Instituto Federal de Acesso a la Información Pública)*” (p. 5374). Así, el 23 de febrero de 2010, el diputado Mendes Ribeiro Filho, relator, opina por la aprobación de los Proyectos de Ley 219/03 y sus anexos (PL 1019/07, PL 4611/09, PL 1924/07, PL 5228/09), “*na forma do Substitutivo em anexo*” (p. 5376). Al día siguiente, la Comisión Especial opinó, por unanimidad, por la aprobación del PL 219/03 y sus anexos, “*com substitutivo, nos termos do parecer do Relator*” (p. 5385)<sup>952</sup>.

El 16 de marzo de 2010, bajo presidencia de Michel Temer, entonces presidente de la *Câmara dos Deputados*, en sesión extraordinaria, se analiza la solicitud de urgencia para examen del PL 219/03. En la ocasión, el diputado José Genoíno (PT-SP), afirmó que: “[*e*]sta lei está em consonância com os princípios democráticos dos países mais democráticos do mundo que regulamentaram o direito de acesso à informação”<sup>953</sup>.

---

*Essa fonte de recursos poderia ser usada para dar informação que interessa de fato às pessoas e não para fazer apologia de si mesmo.*

**O SR. DEPUTADO FERNANDO GABEIRA** - Há caminhos para fazer desse projeto um estímulo para economizar dinheiro, no bom sentido, sem perder a eficácia, sem perder a substância”.

<sup>950</sup> “*Parecer pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 219/2003 e dos de nºs 1.019/2007, 4.611/09, 1.924/07 e 4.611/09, apensados; e, no mérito pela aprovação com substitutivo. (...) foi concedida vista conjunta aos deputados Bonifácio de Andrada, Fernando Gabeira, Rodrigo Rocha Loures, Reginaldo Lopes e Raul Jungmann*”.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 8ª reunião, realizada em 9 de dezembro de 2009. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/741200.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>951</sup> Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 9ª reunião, realizada em 24 de fevereiro de 2010. Disponible en <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/741194.htm>. Acceso el 7 de diciembre de 2019.

<sup>952</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 22. 2 de março de 2010. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02MAR2010.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. pp. 5369 y ss. Por cierto, según el *Glossário do Portal da Câmara dos Deputados*, un substitutivo es una “[*e*]spécie de *emenda substitutiva* que altera, substancial ou formalmente, a proposição em seu conjunto”. Disponible en <http://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>. Acceso en la misma fecha. Destaque en el original.

<sup>953</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 33. 17 de março de 2010. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17MAR2010.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. p. 8.968

En ese contexto, en la noche de 13 de abril de 2010, el plenário de la *Câmara dos Deputados* examinó el Proyecto de Ley estudiado. En la ocasión, la democracia fue objeto de atención de varios diputados, como los ejemplos a continuación. El diputado Flávio Dino (PCdoB-MA) comenta aspecto poco tratado: “[o] avanço democrático e republicano que isso propicia estende-se até a desoneração do Poder Judiciário. Hoje nós temos 2 ações constitucionais, o habeas data e o mandado de segurança, que são usadas com bastante frequência contra atos de autoridades administrativas que negam a consecução, a concretização do direito à informação”. El diputado Eduardo Valverde (PT-RO) recuerda que “[t]odo poder emana do povo, e esse poder tem que ser exercitado pelo povo” y aboga que “[a]quela negativa total no passado, com o regime de exceção, de força, a qualquer tipo de acesso a dados que dizem respeito ao cidadão brasileiro, essa fase nunca mais!”<sup>954</sup>. El diputado Reginaldo Lopes (PT-MG) señala que “[n]ão há democracia sem transparência, e o projeto ajudará muito o Brasil a consolidar cada vez mais a nossa democracia”<sup>955</sup>. El diputado Antônio Roberto (PV-MG), a su vez, nota que “[u]ma moderna democracia não pode existir sem que o povo tenha acesso real às informações, porque sabemos que informação é poder, e se o povo é que detém, em última análise, o poder, ele tem todo o direito de ter essa informação”<sup>956</sup>.

El diputado José Genoíno (PT-SP) nota que “[e]sse, repito, é um projeto democrático e transparente, de acordo com a legislação internacional”, mientras el diputado Miro Teixeira (PDT-RJ) expresa que “[o] Brasil está aderindo a esse movimento internacional de acesso dos cidadãos às informações públicas, tendo uma lei de acesso”<sup>957</sup>.

---

Y sigue: “Ouso dizer neste plenário que esta é a mais profunda e a mais ampla lei de plena liberdade de informação; a informação como patrimônio público, a informação como direito à cidadania, a informação como uma relação ativa entre o cidadão e os órgãos do Poder Público.” Y más: “Por isso, aprovar essa urgência urgentíssima é da maior importância. Amanhã, votaremos o mérito e discutiremos a matéria.” p. 8969.

<sup>954</sup> Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 50. 14 de abril de 2010. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14ABR2010.pdf>. Acceso el 7 de diciembre de 2019. pp. 14.791 y 14.792.

<sup>955</sup> Nota, asimismo, que “[v]árias conferências, vários debates, promovidos, inclusive, por esta Casa, como a Conferência de Acesso a Informação, no Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, foram peças fundamentais para que a Ministra Dilma Rousseff enviasse à nossa Casa um projeto regulamentando.

Trata-se de esforço conjunto da nossa iniciativa parlamentar, desta Casa, e do Poder Executivo. Houve um amplo debate. Há 6 anos projeto sobre a matéria tramita nesta Casa — e foi essa proposição que criou as condições políticas para que esse instrumento fosse aprovado. Com certeza, esta é uma vitória do Parlamento, é uma vitória do povo brasileiro”. Ib. p. 14.793.

<sup>956</sup> Nota, además, que “o Partido Verde entende também que é muito importante esse projeto. Neste momento em que há um clamor cada vez maior da população brasileira à procura de transparência, de cristalinidade — e a maior queixa que se faz neste País é exatamente de que não há transparência em várias instituições e no próprio Governo —, nada melhor, nada mais oportuno do que a aprovação do projeto”. Ib. p. 14.827.

<sup>957</sup> Ib. pp. 14.792 y 14.793.



La diputada Luciana Genro (PSOL-RS) menciona los familiares de muertos y desaparecidos, la ADPF 153 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El diputado Ivan Valente (PSOL-SP) cita la falta de acceso a los archivos de la dictadura militar. El diputado Miro Teixeira (PDT-RJ), a su vez, recuerda “*ao PSDB que o Presidente Fernando Henrique deu o primeiro grande passo na direção do conhecimento da verdade*”<sup>958</sup>.

El diputado Jorginho Maluly (DEM-SP) se refiere al aspecto preventivo del tema, poco tratado – “*o acesso à informação, Presidente, quanto mais rápido ele acontece, mais pode haver a reação sobre algo errado ou sobre alguma coisa que pudesse e possa ser evitada. (...) É um aperfeiçoamento dos controles de gestão, porque não há controle maior do*

<sup>958</sup> Ib. “**A SRA. LUCIANA GENRO** (PSOL-RS. Sem revisão da oradora.) – (...)”

*Este projeto, Sr. Presidente, é fundamental, até porque ele é o reflexo de uma luta já de muito tempo, particularmente dos familiares de mortos e desaparecidos durante a ditadura militar. O sigilo eterno dos documentos é o empecilho objetivo para que muitas mortes e muitos desaparecimentos sejam devidamente esclarecidos.*

*Esta votação, ocorrendo no dia de hoje, é até simbólica, porque amanhã o Supremo Tribunal Federal estará decidindo a respeito da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, protocolada pela OAB junto ao Supremo, a ADPF nº 153/2008, com a petição inicial assinada pelo ilustre jurista Fábio Konder Comparato, que tem como pedido uma interpretação, conforme a Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos durante o regime militar.*

*Esta ADPF da OAB busca uma interpretação da Lei da Anistia, de 1979, que não configure mais esta lei como um obstáculo ao julgamento e punição dos torturadores e assassinos que agiram durante a ditadura militar.*

*Quero aproveitar a oportunidade para manifestar a nossa solidariedade à OAB nessa ação que tomou e o nosso desejo de que amanhã o Supremo Tribunal Federal considere procedente essa arguição. Em sendo assim, abrirá caminho para que torturadores, assassinos e sequestradores sejam devidamente julgados e punidos, para que não seja necessário o Brasil ir a julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos que certamente deverá condenar o nosso País por descumprimento de princípios básicos dos direitos humanos. O Direito Penal Internacional determina que crimes contra a humanidade como tortura, sequestro e desaparecimentos forçados são imprescritíveis e não aceita a autoanistia concedida pelos militares a si próprios, não só aqui no Brasil, mas em outros países da América Latina, como na Argentina, onde inclusive leis semelhantes a esta brasileira e até muito mais explícitas no sentido de anistiar os militares criminosos foram declaradas inconstitucionais”. pp. 14794-95.*

A su vez: “**O SR. IVAN VALENTE** (PSOL-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PSOL vota sim a esse projeto, e quer registrar que é um projeto fundamental para a transparência, para a democracia, mas, particularmente, é a garantia do direito do cidadão à informação pública, e nesse sentido representa um salto de qualidade para a cidadania brasileira a lei de acesso à informação pública.

*Muito importante também é a redução de prazo de acesso. É muito tempo, 30 anos, e há essa redução. Nós manifestamos nossa concordância e queremos particularmente dizer, em nome da transparência, Sr. Presidente, que nós vivemos um período ditatorial no Brasil. Desde o Golpe de 64 já se vão 46 anos, e nós não tivemos acesso aos arquivos da ditadura militar. E essa lei vai permitir isso também, é claro que com os cuidados necessários para evitar distorções por parte dos informantes ou dos torturadores, mas queremos dizer que ela representa um salto de qualidade e também a garantia de um direito do cidadão, que é o acesso à informação. (...) Devemos implantar rapidamente o acesso à informação pública como direito do cidadão. O voto é sim. Obrigado.” pp. 14824-25.*

Y “**O SR. MIRO TEIXEIRA** (PDT-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, é claro que nós vamos encaminhar o voto sim. Trabalhamos aqui por isso, e agradecemos ao Relator o acolhimento das nossas emendas.

*Agora, eu vou aproveitar para, talvez por economia processual, dirigir-me ao PSDB, sobre o destaque que está querendo fazer desse § 4º do art. 39, que diz:*

Art. 39.....

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

*Isso deve ser mantido. Se isso for retirado, vai ser como jogar fora a alma do projeto. Quero lembrar ao PSDB que o Presidente Fernando Henrique deu o primeiro grande passo na direção do conhecimento da verdade, quando foi ao Forte Apache dizer aos Ministros militares da época que ele ia reconhecer a responsabilidade do Estado sobre os presos políticos desaparecidos, sobre os desaparecidos de um modo geral. E eu penso que, se hoje estivesse aqui para falar sobre isso, Fernando Henrique diria: mantenham esse texto! Retirá-lo daqui será a negativa daquele momento passado. É claro! Esse texto é a alma do projeto! (...) Devemos dizer sim a essa obra, que é da Câmara dos Deputados, é coletiva.*

*O PDT vota sim.” pp. 14825-26.*

que o da população. Sabemos que quem tem o poder de reagir é a população”<sup>959</sup>. En el capítulo seis de esta investigación, se presentará mecanismo para realizar el potencial del DAIP en la prevención de violaciones de derechos humanos.

El relator, diputado Mendes Ribeiro Filho, al presentar dictamen, expresa, entre otros puntos, que se trata de “*uma das legislações mais importantes da história deste País*”, algo que “*muda a história da nossa sociedade, que diz dos nossos princípios e dos nossos costumes*”; y que su envío al Parlamento por el presidente Lula es “*um gesto de amor à democracia*”. Pero destaca que se trata de obra colectiva – “*esta é uma contribuição de todos os partidos*” y que “[*u*]ma lei dessa envergadura não tem dono”<sup>960</sup>.

El diputado Fernando Gabeira (PV-RJ), al referirse a la trayectoria del proyecto de ley, menciona seminarios con representantes de México y Peru y observa que el ejemplo mexicano fue muy estudiado. Y, al tratar de la cuestión del presupuesto para implementar la ley, se refiere a los Estados Unidos. El diputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) se refiere a Alemania, Canadá y Estados Unidos en lo que se refiere al combate a la corrupción<sup>961</sup>.

---

<sup>959</sup> Ib. p. 14794. Poco antes, trae: “**O SR. JORGINHO MALULY** (DEM – SP. Sem revisão do orador.) – (...) Sr. Presidente, a palavra-chave para a democracia, para o combate às coisas erradas, sejam culposas ou dolosas, sem dúvida nenhuma, é a transparência”. p. 14793.

<sup>960</sup> Ib. p. 14.804 . “**O SR. MENDES RIBEIRO FILHO** (Bloco/PMDB-RS. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – (...)

*Li não sei onde esta expressão: Um país rico em informação — gozado — é um país rico no sentido exato da palavra; um país pobre em informação é um país pobre no sentido exato da palavra. Hoje nós estamos avançando de forma definitiva para o crescimento da nossa democracia. (...)*

*Quero agradecer ao Deputado José Genoíno, que presidiu a Comissão; ao Deputado Reginaldo, que elaborou um projeto, há muito tempo, sobre a matéria que debatemos; a todos os membros da Comissão; a todos os partidos políticos.*

(...)

*A Emenda nº 3, do Deputado Miro Teixeira, estabelece os prazos do art. 16, prevendo que, negado o acesso à informação pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará num prazo de 5 dias.*

*Cumprimento V.Exa. pela atenção. É sempre um decano nesta Casa o nosso Professor Miro Teixeira, que tem sua história ligada à liberdade de imprensa. Falava isso ao Deputado Miro Teixeira dias atrás.*

*S.Exa., atento a este projeto, comprova a sua grande responsabilidade de homem público.*

(...)

*Também estamos possibilitando a extinção do sigilo eterno neste País. Alguns Deputados, preocupados com isso, me procuraram. Ora, 100, anos, 50 anos, outro Segredo de Fátima. O Brasil já passou dessa fase. Tenho certeza de que se algo tão importante vier a acontecer, e que venha a precisar de 100 anos de sigilo, por favor! Certamente, o Presidente que estiver no exercício do 1 ano de mandato, daqui a 100 anos, na Presidência da República, deverá ter um poder semelhante àquele da medida provisória ou de qualquer acordo político que possa permitir um projeto que mude esse prazo.*

*Então, Presidente, meu parecer é pela aprovação do Substitutivo.*

(...)

**O SR. MENDES RIBEIRO FILHO** – (...) A Comissão debateu muito isso, como os membros podem testemunhar. Porque muita gente queria a criação de um órgão; as entidades que ouvimos querem um órgão independente.

**O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA** - Até entidades internacionais.

**O SR. MENDES RIBEIRO FILHO** - Pois é, até internacionais. Nós entendemos que poderíamos estar criando engavetadores, e optamos por essa comissão”. pp. 14804-06.

<sup>961</sup> Ib. “**O SR. FERNANDO GABEIRA** (PV-RJ. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, tendo participado da Comissão que elaborou esse projeto, eu me sinto no dever de explicar um pouco a longa trajetória desse projeto no Brasil. Nós fizemos aqui, junto com os jornalistas investigativos, ou sob a inspiração deles, alguns seminários internacionais dos quais

La desclasificación automática de documentos fue cuestión muy debatida. Diputados del PSDB se refirieron a la seguridad nacional y a las relaciones internacionales para proponer cambios en ese aspecto, que, al final, no fueron aprobados. El debate fue intenso. Al final, el proyecto tuvo su redacción final en la *Câmara* aprobada por el plenario y fue enviado al Senado<sup>962</sup>.

---

*participaram representantes do Peru e do México, e sobretudo o exemplo do México foi muito estudado aqui, no que se refere ao acesso a informações.*

*Eu quero dizer que eu tenho muitas reservas a respeito da posição do Governo sobre a imprensa, sobre o controle da imprensa; no entanto, é necessário reconhecer que esse passo do Governo e o projeto do Deputado do PT Reginaldo Lopes são um grande avanço na sociedade brasileira, em primeiro lugar porque faz recuar no tempo o sigilo dos documentos oficiais, e em segundo lugar porque permite o acesso do cidadão aos documentos oficiais. A aprovação desse processo hoje significa a entrada do Brasil num círculo de países modernos, no campo da informação.*

*A única restrição que pode ser feita a esse projeto é o fato de nós não termos ainda forças para impor os gastos necessários para que o cidadão tenha acesso, para que o cidadão possa fazer cumprir o seu direito. Nos Estados Unidos, anualmente, gastam-se US\$300 milhões para garantir que o cidadão ou a cidadã tenha acesso às informações. Nós não tivemos poder de garantir esse aspecto nesse projeto, mas nós sabemos bem que o Governo não vai querer pura e simplesmente apresentar um projeto retórico, e, ainda que presente, é um Governo no fim; o próximo Governo seria responsável por dar a esse projeto a consistência e a vida que ele precisa ter, mediante a organização da administração brasileira, para responder ao cidadão, para dar ao cidadão as informações que pede".* p. 14814

A su vez: "**O SR. ONYX LORENZONI (DEM-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.)** - Sr. Presidente, nós vamos aprovar agora uma lei de acesso que será um importante instrumento de combate à corrupção no setor público. Todos os países que conseguiram isolar o processo de corrupção na administração pública valeram-se de 3 princípios: a transparência que a informação traz, o controle que a informação permite e, é claro, identificado o processo, a punição. São esses os 3 esteios de sustentação de países como a Alemanha, como o Canadá, como os Estados Unidos, países que conseguiram enfrentar e superar a corrupção". p. 14825.

<sup>962</sup> Ib. "**O SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO (PSDB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.)** - (...)

*Entendo que correremos um sério risco na área de segurança nacional e de política internacional se acolhermos **ipsis litteris** o que V.Exa. propõe. Em vez de deixar na desclassificação automática, por que não deixar na desclassificação quando houver a provocação?"* p. 14806. Destaque en el original.

A su vez: "**O SR. MARCELO ITAGIBA (PSDB-RJ. Sem revisão do orador.)** - (...)

*Existem questões de Estado que estão acima de outras questões. Por isso nós não podemos permitir que determinados prazos sejam pequenos demais, a ponto de poderem comprometer a segurança do Estado brasileiro e suas relações internacionais. (...) não deve ocorrer a desclassificação automática; a desclassificação deve ser requerida, sob pena de algum cochilo por parte da Administração resultar na liberação despropositada ou desnecessária de qualquer documento.*

*Aproveito o ensejo para dizer que, se o Governo quisesse, poderia aproveitar a oportunidade de, mesmo sem esta lei, desclassificar uma série de documentos, que se encontram em seu poder, relativos ao período revolucionário de 1964. Podem existir, para todos os lados, problemas nos relatórios formulados pelos órgãos de segurança do País. Eles podem conter fatos verídicos, fatos inverídicos e fatos que maculem a biografia de muitos daqueles que ali foram citados.*

*Por esta razão, seria importante a liberação e uma avaliação correta, adequada, para que possamos, de fato, atribuir a cada um aquilo que lhe é devido, na forma da lei."* p. 14.812.

En el mismo sentido: "**O SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO (PSDB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.)** - (...)Eu conversei com o Líder José Genoíno, e aparentemente nós temos um acordo, nessa questão dos destaques supressivos, no que diz respeito à desclassificação automática das informações. Entendemos que isso envolve riscos à soberania, à segurança nacional, e riscos na área de política internacional, que precisariam ser evitados.

*Então, nós vamos encaminhar a votação favoravelmente à matéria, ressaltados os destaques, e ao que tudo indica haverá acordo nos destaques".* p. 14826.

En sentido contrario: "**O SR. MENDES RIBEIRO FILHO (Bloco/PMDB-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.)** - Sr. Presidente, o Relator é contra esse destaque. Existe um acordo entre os partidos políticos. O Relator já manteve a posição na Comissão e a mantém no Plenário. É alguma coisa que vai fazer com que o cidadão se mova para que lhe seja permitida a informação. Vamos inverter o procedimento. (...)

**O SR. MENDES RIBEIRO FILHO (Bloco/PMDB-RS. Sem revisão do orador.)** - Sr. Presidente, essa matéria é extremamente delicada, envolve entidades das mais diversas, como a Associação Brasileira de Imprensa, é algo muito forte.

*Veja o que está acontecendo. Eu posso estar enganado, pois o Relator não é dono da verdade, mas, se tirarmos esse artigo, o cidadão vai ter de se lembrar do documento de 50 anos para pedir que não fique. Se o Deputado Antonio Carlos Pannunzio ler corretamente... E isso foi o Governo que mandou. Nós estamos querendo ser mais realistas que o rei. O Governo colocou um artigo com essa responsabilidade, dizendo que em 50 anos, não havendo a renovação, está automaticamente... Mas tem de estar automaticamente. Por que eu vou ter que recorrer? Eu é que vou ter de me lembrar para ir atrás do documento? Eu, que sou o cidadão?*

Diputados de distintos partidos destacaron que el trámite del proyecto de ley en la Câmara fue más allá del simple embate entre opositoristas y situacionistas – por cierto, en

---

*Então, Deputado Antonio Carlos Pannunzio, é por isso que, na condição de Relator, eu insisto. Toda matéria que votarmos nesta Câmara dos Deputados irá à revisão do Senado. O Senado tem a capacidade de revisar. O Senado pode tirar o que votarmos. No entanto, se votarmos e o Senado incluir, a matéria vai ter de voltar a esta Casa de novo. Nós vamos trazer morosidade ao processo. Eu não acredito que isso possa contribuir com essa lei, Sr. Presidente.*

**O SR. ONYX LORENZONI** (DEM-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o Democratas quer concordar com o ponto de vista do Sr. Relator.

**O SR. MIRO TEIXEIRA** - Muito bem.

**O SR. ONYX LORENZONI** - Nós vamos apoiar o encaminhamento feito pelo Sr. Relator Mendes Ribeiro Filho porque as considerações que S.Exa. fez realmente são preocupantes.

Podemos mudar completamente o sentido do que estamos aprovando aqui.

O Democratas está de acordo com o relatório do Deputado Mendes Ribeiro Filho.

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Deputado Pannunzio, V.Exa. não quer retirar o destaque? Parece ponderável.” pp. 14830-31.

Y sigue el debate: “**O SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO** (PSDB-SP. Pela ordem. Sem revisor do orador.) - (...) não estamos tendo a pretensão descabida de tirar a reavaliação. O nosso cuidado é que os documentos, automaticamente, não fiquem sob domínio público.

Podemos ser conseguido, sim, se houver descuido do pessoal encarregado de manter ou reclassificar o documento, que só possa ser obtida a informação mediante requerimento. Apenas isso. Mas a cada 4 anos terá de haver a reavaliação. Isso não se tira. (...)”

**O SR. CHICO ALENCAR** (PSOL-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Norberto Bobbio diz que a democracia é o regime da transparência e nela não pode haver nenhum segredo. Esse é o escopo, o sentido, o mérito desse projeto tão importante. É avanço na democratização. Ante qualquer dúvida que possa surgir do detalhe, temos de nos preocupar mais com a abertura e a efetivação pelo aparato burocrático dessa lei do que em preservar um ou outro sigilo. Eventuais dificuldades o Senado, que é a Casa revisora, também vai discutir.

Então, queremos manter o projeto como está.

O nosso voto é sim.(...)

**O SR. ARNALDO JARDIM** (PPS-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, saudamos o momento inicial, a nossa votação por consenso, porque estamos discutindo um projeto que não é para o Governo, mas uma política pública permanente. Nós nos convencemos — esta é a nossa avaliação — de que está correto o texto oferecido pelo Relator. Respeitamos a preocupação do Deputado Antonio Carlos Pannunzio, mas achamos que seria equivocado retirar do texto. Nesse instante, somos a favor e votamos sim, Sr. Presidente. (...)”

**O SR. MIRO TEIXEIRA** (PDT-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Em caso de dúvida, deve-se manter a liberdade. (...)”

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Em votação o requerimento de destaque.

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Os Srs. Deputados que forem pela manutenção do parágrafo permaneçam como se acham. (Pausa.)

**O SR. MIRO TEIXEIRA** - Manutenção do texto.

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Do texto. (Pausa.)

**MANTIDO O TEXTO.** (Palmas no plenário.)

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Sobre a mesa requerimento de destaque para votação em separado do § 4º do art. 39 do substitutivo ora em discussão, assinado também pelo Líder Antonio Carlos Pannunzio.

**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Em votação.(...)

**O SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO** (PSDB-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o segundo destaque tem o mesmo objetivo do anterior. (...). Nós temos preocupação com a política de Estado, com os acordos internacionais, e os interesses nacionais têm de ser preservados.

A afirmação de que, se aprovarmos este destaque, vamos suprimir a reavaliação necessária a cada 4 anos não procede. (...)”

A posição do PSDB é a mesma. (...)”

**O SR. ONYX LORENZONI** (DEM-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, quero chamar a atenção: o comando do art. 39 é claro. Os órgãos de entidades públicas devem proceder à reavaliação. No momento em que vence o prazo e o órgão público não reavaliou... É evidente que nós queremos transparência. Isso tem de ser de domínio público, com acesso à sociedade, conhecimento pleno. Quem gosta de coisa escondida é quem tem coisa para esconder. E a sociedade quer transparência absoluta de seus governantes. (...)”

**O SR. MIRO TEIXEIRA** (PDT-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, as razões são as mesmas do destaque anterior. Espero que mantenhamos esse texto como mantivemos o outro. Sempre que houver dúvida — e aqui ouvimos algumas — temos de decidir pela liberdade. A frase não é original, vem lá de trás, de Thomas Jefferson e de outros que depois o seguiram na mesma linha de defesa do direito do povo à verdadeira informação. Fico com o texto do Relator.” pp. 14831-33. Assimismo, vd. pp. 14833-43.

palabras del diputado Fernando Gabeira, se trata de un “projeto de Estado”<sup>963</sup>. Algunos diputados incluso expresaron alegría<sup>964</sup>. Hubo referencias a la inclusión de Brasil entre los países más avanzados en el tema<sup>965</sup>.

Las ideas constantes en las legislaciones extranjeras sirvieron, para Bastos Paes, de fuente de inspiración, y no de “transplante” de normas<sup>966</sup>.

---

<sup>963</sup> Ib. “**O SR. FERNANDO GABEIRA** (PV-RJ. Sem revisão do orador.) – (...) Portanto, eu voto a favor do projeto, elogio o trabalho de todos os participantes — o Deputado Reginaldo Lopes, pelo seu pioneirismo; o Relator, que fez um excelente trabalho; o Presidente da Comissão, José Genoíno, que conduziu os trabalhos também com muita flexibilidade — e acho que nós, nesse tema, temos que transcender as nossas divergências e pensar num projeto de Estado.

Esse é um projeto de Estado, é um projeto com o qual nós devemos concordar e que devemos aprovar.” p. 14814.

“**O SR. MIGUEL MARTINI** (PHS-MG. Sem revisão do orador.) - (...) No tempo em que estamos vivendo, em que a informação flui com rapidez, com uma velocidade imensa, não podemos ter uma legislação que impeça o acesso à informação.

Portanto, a aprovação desse projeto que hoje faremos nesta Casa será um passo a mais no direito do cidadão de ter a informação. Ao mesmo tempo, esta Casa dá uma demonstração de sensibilidade política, necessária a nós, que representamos o povo brasileiro” p. 14795

A su vez: “**O SR. REGINALDO LOPES** (PT-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - O PT, Sr. Presidente, vota sim, e considera a votação de hoje um fato histórico para a nossa democracia. É evidente que haverá custo. A democracia tem custo, mas é a partir da transparência que consolidamos de fato o Estado de Direito no País.

Quero aqui dizer que esse foi um dos primeiros projetos que apresentei nesta Casa em 2003. Reconheço a força que o projeto enviado e coordenado pela Ministra Dilma Rousseff, no Grupo Interministerial, deu para que pudéssemos chegar a este momento de boas condições políticas, e agradeço à sociedade civil organizada, aos vários movimentos que participaram ativamente, e a esta Casa, que organizou vários seminários para a aprovação, para formar a massa crítica em torno desse projeto.

Então, o PT vota ‘sim’.” p. 14824.

En el mismo sentido: “**O SR. LUIZ CARLOS HAULY** (PSDB-PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, os nossos 3 partidos da Oposição já se manifestaram favoravelmente ao projeto, ressaltados os destaques e, quero ponderar, especialmente a necessidade de transparência total do Governo no que diz respeito às suas contas.

Nós lutamos para que o SIAFI seja aberto a toda a população — ele não é —, e o Governo tem trabalhado contra isso. As contas das estatais já foram motivo de preocupação na LDO, e o Governo vetou, as das binacionais também, e enquanto não houver transparência total das contas, dos atos e feitos das empresas estatais, binacionais, transnacionais, e das contas da administração pública, não teremos transparência.

De qualquer maneira, entendemos que há um avanço e encaminhamos o voto favorável, ressaltados os destaques.” p. 14827.

Además: “**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - Eu quero cumprimentar, desde já, todo o Plenário, a começar, para ser repetitivo, pelo Relator e pelo Presidente, que quero elogiar com muita ênfase. Ambos fizeram um trabalho extraordinário. E a esta Casa nós devemos cumprimentos, porque realmente foi um momento alto da Câmara dos Deputados.” p. 14828

Por fin: “**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) – (...)

Como seria útil se discutíssemos sempre matérias dessa relevância, porque o debate passa a ser teórico, em vez de ser simplesmente Situação e Oposição. Seria extremamente útil.” p. 14833.

<sup>964</sup> Ib. “**O SR. ONYX LORENZONI** (DEM-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – (...) Então, os democratas estão, com muita firmeza e com muita alegria, votando ‘sim’ a essa matéria, por conta do extraordinário trabalho feito pelo Deputado Mendes Ribeiro Filho, que alterou para melhor o projeto original”. p. 14825.

En el mismo sentido: **O SR. RODRIGO ROCHA LOURES** (Bloco/PMDB-PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Portanto, estão de parabéns o Deputado Mendes Ribeiro Filho e também o Presidente da Comissão Especial da qual eu fiz parte, o Deputado José Genoíno. O PMDB está orgulhoso do Relator, e vota ‘sim’ com alegria”. p. 14824.

Asimismo: “**O SR. PRESIDENTE** (Michel Temer) - (...) A Presidência sente-se muito feliz por ter inaugurado aqui, na Câmara dos Deputados, a transparência absoluta de todas as suas contas. Vamos registrar, afirmar, reafirmar, repisar, dizer o quanto possamos que a transparência absoluta começou aqui, na Câmara dos Deputados, logo no início desta gestão, e agora, com o acesso às informações e aos documentos públicos, ultrapassa os limites desta Casa para atingir todo o País.” p. 14828.

<sup>965</sup> Ib. “**O SR. RODRIGO ROCHA LOURES** (Bloco/PMDB-PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PMDB vota ‘sim’. É uma agenda positiva para a nossa Casa, é o encontro da Câmara dos Deputados com a sociedade brasileira, e o País justamente incorpora-se a um conjunto de nações que têm respeito pelo cidadão, o qual, por sua vez, tem acesso às informações das suas autoridades, prestadas pelos poderes constituídos.” p. 14824.

**O SR. ANTÔNIO ROBERTO** (PV-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – (...) Os nossos cumprimentos ao Deputado Reginaldo Lopes, e o nosso apoio integral, o nosso sim a esse projeto, que vem acabar com uma lacuna no País, para colocá-lo, no campo das informações, no patamar dos países mais avançados do mundo.” p. 14827.

Como se ve, los diputados Reginaldo Lopes, autor de proyecto presentado en 2003, José Genoíno, presidente de la Comissão Especial, y el diputado Mendes Ribeiro Filho, relator, fueron elogiados por varios de sus colegas.

### 3.7. La tramitación parlamentaria en el *Senado Federal*

El “*Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219/2003, na Casa de Origem, do Deputado Reginaldo Lopes)*” (PLC 41/2010) fue recibido en el *Senado Federal* el 30 de abril de 2010 y enviado por la Presidencia a las *Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Direitos Humanos e Legislação Participativa*<sup>967</sup>.

El 2 de junio de 2010, en el marco de la *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)*, el *Relatório* del senador Demóstenes Torres (DEM-GO), que hace referencia al papel de la sociedad civil, opina por la “*constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação*”<sup>968</sup>. El 16 de junio, “[a] *Comissão aprova o Relatório do Senador Demóstenes Torres, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável ao Projeto*”<sup>969</sup>.

Los senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) y Eduardo Azeredo (PSDB-MG) requirieron que el proyecto fuese examinado también por la *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional* y fueron atendidos por la Presidencia<sup>970</sup>.

El 13 de abril de 2011, la *Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)* y la *Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa*

---

<sup>966</sup> Señala que, “*nos textos constitucionais e legislativos podem-se observar, às vezes, verdadeiras reproduções de institutos consagrados em outros ordenamentos – a propósito disso se fala de ‘recepção’ e de ‘transplante’*. A adoção de algumas regras estrangeiras no ordenamento pátrio com verdadeiros ‘modelos de referência’ pode ter razões de imposição de poder, de prestígio ou um misto de imposição e prestígio”. Y sigue: “[n]ão é correto afirmar, contudo, que a comparação é sinônimo de ‘transplante’ de normas; pelo contrário, é correto afirmar que a comparação tende a levantar propostas ou a comprovar aquelas que tenham sido amadurecidas no ordenamento em estudo, e que mais do que os textos considerados em si mesmos, interessam ao legislador nacional as ideias que estão por trás das normas ou as soluções encontradas para os problemas que são vivenciados (VERGOTTINI, 2004)”. En el caso concreto, evalúa: “*no caso da elaboração do Projeto de Lei de Acesso, as ideias e soluções apontadas nas legislações estrangeiras foram fontes de inspiração e não um mero transplante de outra legislação. Tanto mais se considerarmos que a versão atual do Projeto foi modificada na Câmara dos Deputados, após a realização de audiências públicas que resultaram na elaboração de um substitutivo*”. Bastos Paes, E., Op. cit. p. 254.

<sup>967</sup> Vd. <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acceso el 8 de diciembre de 2019. Diário do Senado Federal. Núm. 61. 1º de mayo de 2010. Disponible en <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/459?sequencia=1>. pp. 17733-17769.

<sup>968</sup> Diário do Senado Federal. Núm. 180. 26 de octubre de 2011. Disponible en <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/7441?sequencia=1>. Acceso el 8 de diciembre de 2019. p. 43719. Como apuntado, “[a]tualmente a matéria está parcialmente regulada pela Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, diploma legal que está sendo revogado pela presente proposição, que contempla com maior abrangência o assunto, abrangência essa reclamada pela sociedade civil e pela opinião pública, que requerem a aplicação da nossa Lei Maior no que se refere à transparência e publicidade que os atos do Poder Público devem ter.” (p. 43718). A propósito, “[c]abe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, e também sobre o seu mérito, nos termos do art. 101, I e II, f parte inicial, do Regimento Interno do Senado Federal” (p. 43718).

<sup>969</sup> Disponible en <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acceso el 8 de diciembre de 2019.

<sup>970</sup> Disponible en <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acceso el 8 de diciembre de 2019.

promovieron audiencia pública, en atención a pedido de los senadores Paulo Paim (PT-RS), Demóstenes Torres y Walter Pinheiro (PT-BA). Así, comparecieron a la reunión: “*Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União – CGU, Jorge Hage Sobrinho, o Conselheiro – Chefe da Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores – MRE, Pedro Frederico de Figueiredo Garcia, e o Coordenador do Setor de Comunicação e Informação da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, Guilherme Canela Godoi. Justificou sua ausência o Diretor Executivo da ONG – Transparência Brasil, Cláudio Weber Abramo*”. El senador Eduardo Braga (MDB-AM), presidente de la CCT, preside el encuentro<sup>971</sup>.

El representante del Itamaraty expone preocupaciones como la atribución de la CMRI de rever la clasificación de determinados documentos regularmente (“*uma tarefa hercúlea*”) y la posibilidad de desclasificación automática (“*[n]ós entendemos, enquanto Itamaraty, que não seja talvez o caminho ideal de colocar à disposição do público uma fonte documental de uma importância muito grande e uma quantidade muito grande através do mecanismo*”) o los plazos de sigilo (“*os documentos classificados por 5 anos como sigilo entendemos como de todo insuficiente*”) y prórroga de clasificación (“*somente teríamos uma vez a oportunidade de prorrogar: a fórmula 25 mais 25, enquanto algumas legislações de países com peso econômico, peso político e peso de produção de tecnologia equivalente não dispõem de uma restrição desse tamanho.(...) Manifestaríamos a nossa preocupação de que, por nós, estaríamos de certa forma engessados em uma única prorrogação nesse aspecto*”). Asimismo, Figueiredo Garcia aprovecha la ocasión para manifestarse sobre archivos de la Guerra de Paraguay<sup>972</sup>.

---

<sup>971</sup> Diário do Senado Federal. Suplemento ao núm. 99. Atas de Comissões Permanentes e suas Subcomissões no Senado Federal. 17 de junio de 2011. Disponible en <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/4176?sequencia=1>. Acceso el 8 de diciembre de 2019. pp. 445-46.

<sup>972</sup> Ib. Citas en la p. 451. Sigue “[e]speramos que a lei frutifique, e o Ministério está pronto para acatar sugestões para inclusive receber V. Ex<sup>a</sup>. Qualquer pessoa do público está convidada a fazer uma visita aos nossos arquivos para ver e desmistificar alguns pontos, por exemplo, de que o Itamaraty mantém alguma coisa ultrassecrета. Via de regra, me perguntam se o Itamaraty dispõe de documentos secretos sobre a guerra do Paraguai. É uma pergunta que toda hora as pessoas fazem: existe alguma coisa ultrassecrета sobre a guerra do Paraguai? Falo que não existe essa coisa ultrassecrета ou secreta e até lanço um desafio a: dirija-se à página do Itamaraty, faça a consulta e remeta a consulta tanto para o Itamaraty do Rio de Janeiro quanto ao Itamaraty de Brasília. À medida que essas consultas estão sendo encaminhadas ao Itamaraty, acho que muitos monstros estão sendo desmistificados. Bem, esperemos que o processo siga seu curso normal, e a nossa esperança, a do Itamaraty, é que seja aprovado, com as três ressalvas que pudessem ser motivos de observação nossa, que foram feitas ao longo desses estudos nos dois últimos anos”. p. 451. Por cierto, el senador Walter Pinheiro reaccionó en la ocasión: “*eu queria dizer, Sr. Pedro Garcia, que eu não veria com bons olhos a gente mexer no prazo e, portanto, era uma das coisas que eu acho seria importante a gente manter*”. p. 456.



Los compromisos internacionales asumidos por Brasil tuvieron importante espacio en esta audiencia pública. El ministro Hage Sobrinho, tras expresar que “[o] País precisa resgatar, em primeiro lugar, uma promessa constitucional de cerca de 23 anos, que é a regulamentação de um inciso do art. 5º, posto, por tanto, entre as garantias e direitos fundamentais, que é o acesso à informação. Esta é uma dívida do País com o seu povo, com a sociedade brasileira”, manifiesta que “o Brasil precisa resgatar compromissos que assumiu em convenções internacionais”, citando expresamente la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y a la Convención Interamericana contra la corrupción, “outros foros internacionais, como a OCDE, e tantos outros onde o País vem sendo cobrado pela ausência de uma lei como esta”, así como la invitación de Estados Unidos referente a iniciativa sobre gobierno abierto, sin olvidar la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Asamblea General de la OEA<sup>973</sup>. El representante del Itamaraty ofreció una perspectiva desde la cual la nueva ley podría servir de instrumento de agenda positiva. En ese contexto, el orgullo de

<sup>973</sup> Ib. Citas en las pp. 446 y 447. “O SR. JORGE HAGE SOBRINHO – (...)”

*Vou tomar apenas alguns minutos para, pedindo a nossa assessoria que me ajude com as transparências, resumir por que entendemos que é tão necessário uma lei de acesso à informação.*

*Em primeiro lugar, isso hoje é entendido como requisito inerente à consolidação democrática de qualquer país. A nossa Constituição prevê, não apenas no inciso que ali se encontra, mas também no inciso XXXIII mais especificamente, essa promessa. A Declaração dos Direitos Humanos da ONU também prevê essa obrigação, digamos assim, dos governos em todos os estados democráticos. Isso também é previsão da resolução da Assembleia Geral da OEA desde 2006.*

*Na próxima transparência, resumimos os compromissos formais internacionais do País na Convenção da ONU contra Corrupção, a que me referi há pouco, onde está estabelecida a garantia do acesso a informações públicas, mecanismo imprescindível para a participação ativa da sociedade civil e de ONGs na prevenção e na luta contra a corrupção. Isso porque, como costumamos dizer, a transparência e a visibilidade dos governos é o melhor antídoto, a melhor vacina contra a corrupção.*

*A próxima transparência reflete o nosso compromisso na Convenção Interamericana no âmbito do mecanismo de acompanhamento do cumprimento desta Convenção. O Brasil já foi cobrado, já recebeu recomendação expressa no sentido de consolidar e sistematizar em um único normativo dispositivos que garantam esse amplo acesso. E já explicarei por que a nossa legislação atual não satisfaz a isso.*

*Na próxima, vemos que na OCDE, embora isso não conste da sua Convenção, porque é uma convenção mais limitada ao combate ao suborno transnacional, em outros setores da OCDE que promovem a integridade e os sistemas de prevenção da corrupção já foi feita uma avaliação do sistema brasileiro de integridade, transparência e prevenção da corrupção e foi constatado aquilo que nós todos já constatamos, ou seja, embora muito evidente a posição de liderança do Brasil em termos de transparência ativa do ponto de vista da transparência orçamentária e financeira, nós dispomos hoje de um portal de transparência atualizado diariamente e que é referência mundial, mas, de outro lado, naquilo que nós chamamos “transparência passiva”, que é aquela que depende do pedido do cidadão que quer acesso a um determinado documento, falta-nos a norma completa estabelecendo esses procedimentos, os prazos e as sanções.*

*É isso que nós procuramos com esse projeto.*

*Prosseguindo.*

*Mais recentemente, o Brasil foi convidado a liderar, ao lado dos Estados Unidos, por iniciativa do governo do Presidente Obama, uma iniciativa que pretende levar à Assembleia Geral da ONU uma conclamação para que todos os países do mundo avancem em matéria de governo aberto, ou seja, em matéria de transparência pública, abertura governamental em todos os setores. Nessa condição, o Brasil foi escolhido para copresidir o grupo, juntamente com os Estados Unidos, e com mais sete países – México, Reino Unido, Noruega, Índia e mais uns dois países, África do Sul e outros – estabelecemos critérios para convidar outros países a se integrarem a esse esforço. Pois bem, na pontuação final desses critérios, ficou faltando um ponto para o Brasil. O nível máximo de pontuação seria de dezesseis pontos. O Brasil ficou com quinze, exatamente por falta da lei de acesso à informação. A cada momento, o País passa por esse constrangimento. É considerado referência, por um lado, na transparência ativa, mas é devedor na transparência mediante solicitação, que é essa tratada nesse projeto”. pp. 446-447.*

*Por fim: “entendemos que a Câmara dos Deputados aperfeiçoou o projeto – e o fez nos mais diversos aspectos –, e estamos na expectativa de que a tramitação no Senado Federal possa ser a mais rápida e ágil possível, para que o nosso País saia desta posição de um certo constrangimento no contexto internacional, em que avançamos tanto em matéria de transparência, e ficamos devedores de uma lei de acesso à informação”. p. 449.*

formar parte de grupo de países con LAIP ha sido mencionado por el senador Randolfe Rodrigues, para quien, “*nós não podemos falar com plena autoridade em direitos humanos, porque ainda não temos uma legislação que consagre os princípios estabelecidos na nossa Constituição há 21 anos*”<sup>974</sup>.

El representante de Unesco, a su vez, recuerda que el acceso a la información es un derecho humano y, en ese sentido, se refiere a textos como la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Declaración de Atlanta, al tiempo en que felicita la previsión constitucional del derecho, y por las propuestas de prohibición de sigilo a documentos sobre violaciones de derechos humanos y la aplicación de la ley a todos los entes federados. Em efecto, trae evidente enfoque de derechos humanos – “*é fundamental que o estabelecido nesses diferentes tratados internacionais tenha uma reverberação na legislação infraconstitucional*”. Asimismo, nota que, desde la perspectiva de la Unesco, como organización del sistema ONU responsable por la cuestión, “*entendemos a relevância da política de acesso à informação muito além do combate à corrupção. Entendemos isso como elemento central para o desenvolvimento humano e social do País*”. Asimismo, tras considerar que el Estado es “*o maior produtor de informação em qualquer democracia*”,

---

<sup>974</sup> Ib. Cita en la p. 458. “**O SR. PEDRO FREDERICO DE FIGUEIREDO GARCIA** – (...) *Foi com grande prazer que o Ministério das Relações Exteriores tomou conhecimento, já há alguns anos, da movimentação legislativa para a criação desse projeto de lei, ou seja, é do nosso vivo interesse, já acalentado há algum tempo, uma lei específica que pudesse servir para que o Itamaraty, nos foros apropriados no exterior, pudesse já apresentar à comunidade internacional aquilo que entendemos como uma legislação avançada sobre acesso do cidadão à documentação por nós motivo de guarda e conservação.*” p. 449.

Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP): “*Então, quero, nesta Comissão, Presidente – para concluir –, expressar o meu total apoio ao Relatório do nobre Senador Walter Pinheiro, e pela aprovação do projeto, na íntegra, como está e o quanto antes ele possa ir ao Plenário, para termos orgulho de ser um dos países deste mundo que tem uma lei geral de acesso do cidadão às informações do Estado*”. p. 459.

Senador Walter Pinheiro: “*nós nos notabilizamos por uma nova inserção do Brasil no cenário mundial. Neste exato momento, a Presidenta está na China e, portanto, poderia estar debatendo esse assunto com os chineses até com uma certa autoridade maior, se esse projeto já estivesse sido aprovado, no que diz respeito a essa questão do acesso à informação*”. p. 455.

“**O SR. WALTER PINHEIRO** (Bloco/PT – BA) *No restante, acho que valeria a pena a gente experimentar essa lei da forma como ela está, experimentá-la, ter a oportunidade de praticar aí esse bom exercício da informação. Mais do que dar satisfação para o mundo é dar satisfação para o povo brasileiro.*

*Acho que essa é uma questão importante, e mais do que responder a organismos internacionais é a gente ter a oportunidade de dizer ‘olha, fizemos o nosso dever de casa, buscando de forma muito eficiente colocar as estruturas públicas funcionando a serviço do povo e, conseqüentemente, com um grau cada vez mais de utilização daquilo que as ferramentas do momento nos possibilitam, que é a completa e total transparência dos nossos atos como homens públicos’.* p. 457

A su vez, el senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP): “[*e*]ra importante, hoje, a Presidente da República falar, na China, com autoridade sobre derechos humanos. E nós não podemos falar com plena autoridade em derechos humanos, porque ainda não temos una legislación que consagre os principios estabelecidos na nossa Constituição há 21 años”. p. 458.

expresa la importancia de entender el pasado. Y se refiere brevemente a la legislación de Estados Unidos y de Suecia<sup>975</sup>.

El senador Walter Pinheiro se refiere a la experiencia de Estados Unidos en la materia<sup>976</sup>.

---

<sup>975</sup> Ib. Citas en la p. 452.

**“O SR. GUILHERME CANELA GODOY– (...) Não cabe a um organismo internacional comentar especificamente as decisões soberanas dos diferentes poderes brasileiros, tanto do Executivo, ao enviar o projeto, quanto do Parlamento em decidir por elementos específicos no equacionamento dessa questão. O meu papel aqui hoje é expor brevemente aos senhores e senhoras como o sistema internacional entende esse tema. (...)**

*A nossa perspectiva dentro desse amplo entendimento é coincidente com a defesa que a então Ministra Chefe da Casa Civil e hoje Presidente da República, Presidenta Dilma Rousseff, fez do projeto de lei em seminário produzido pela Abrage em 2009. A então Ministra Dilma dizia que o problema central aqui é a enorme assimetria informacional que existe no Brasil por vários motivos, inclusive pela ausência de uma legislação com essas características. Ou seja: para nós, o ponto fundamental aqui é promover maior igualdade informacional. E, sendo o Estado o maior produtor de informação em qualquer democracia, ter uma legislação com essa característica é fundamental.*

*Então a Unesco está envolvida nisso, porque na divisão de trabalho interno de sistemas das Nações Unidas a Unesco ficou encarregada de ser uma espécie de guardião do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que já foi mencionada aqui, hoje, pelo Ministro Hage. Esse artigo é exatamente o que requer dos países membros dos Sistema das Nações Unidas que tenham uma normativa específica sobre o acesso às informações e o direito do cidadão à liberdade de expressão, mas que é um direito do qual tem o ofertante das informações, no caso o Estado Nacional, obrigado por um conjunto de regras, parte fundamental da execução dos direitos previstos no art. 19. (...)*

*Vou passar rapidamente por isso porque o Ministro Hage já adiantou o meu trabalho, aqui, lembrando os parâmetros internacionais que regulam a matéria, mas eles estão ali todos aqueles, exceto a Carta Africana e a Convenção Europeia e o Brasil é signatário. Portanto é fundamental que o estabelecido nesses diferentes tratados internacionais tenha uma reverberação na legislação infraconstitucional. É preciso dizer que desde um ponto de vista das Nações Unidas nós vemos com muito bons olhos que o Brasil tenha inserido esse tema na Constituição Federal. Isso não é prática comum em outros países, isso é um avanço concreto da democracia brasileira. Muitos países que têm legislação de acesso à informação não dispõem desse tema inserido em suas constituições. Logo, do ponto de vista dos Direitos Humanos isso é uma vitória importante, mas como já foi colocado pelo Ministro é preciso ir além e regulamentar a matéria. (...)*

*a Unesco defende o sistema das Nações Unidas, uma legislação ampla de acesso à informação. Os principais itens estão aí, precisamos entender a informação como um bem público. É um direito do cidadão ter acesso às informações, por isso é preciso que esse direito esteja regulamentado. (...)*

*um documento muito importante produzido por vários atores governamentais, sociedade civil, jornalistas e organismos das Nações Unidas é essa Declaração de Atlanta, que foi capitaneada pelo Centro Carter. (...)*

*A Declaração de Atlanta também fala de uma revelação integral, após um prazo razoável, de quaisquer documentos. Portanto, esses atores que estiveram envolvidos na redação da Declaração de Atlanta entendem que não há espaço no cenário internacional para o chamado sigilo eterno. Isso não quer dizer que exista uma receita de bolo de quantos anos deve durar o sigilo. (...)*

*Repito: do nosso lado, a questão central é que o acesso à informação é um direito humano e precisa ser garantido. (...)*

*Estamos falando que a garantia do acesso à informação gera um empoderamento da população, uma participação qualificada na vida da pólis, da cidade, do Estado, do País, e isso levará a direitos humanos protegidos e promovidos. Mas é claro que o lado pragmático de gestão pública também está presente. Estamos falando da mesma lógica de que mais transparência leva a menos custos de transação na execução da vida pública, à eficiência na gestão e a um maior desenvolvimento humano. (...)*

*Eu queria fazer comentários muito gerais com relação ao caso brasileiro. Mas é importante salientar que o Sistema das Nações Unidas olha com muita satisfação o fato de que a legislação brasileira coloca que documentos que trazem violações de direitos humanos não podem estar sujeitos a nenhum tipo de sigilo, inclusive se adiantando, do ponto de vista de proposta governamental, à própria Corte Interamericana de Direitos Humanos em decisão recente. Além disso, a expansão da legislação para todos os Entes federados e para os outros Poderes também é algo que o sistema internacional está tentando alcançar em outros países, e o Brasil se adianta e coloca isso de maneira muito clara na sua legislação.*

*Por fim, no ano passado, o Ministro se lembra, nós celebramos o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, e, na Declaração de Brisbane, pedia-se aos países membros da Unesco a aprovação de legislação, celebrando a aprovação na Câmara do projeto de lei, o avanço da discussão na Câmara. Nós esperamos que, no próximo dia 3 de maio, quando de novo celebraremos o Dia Mundial da Liberdade de Expressão, nós possamos comemorar a aprovação no Senado Federal”. pp. 452-454. Vd., además, su presentación em power point, disponible en [http://www.senado.leg.br/comissoes/cct/ap/AP20110413\\_Guilherme\\_Canela.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/cct/ap/AP20110413_Guilherme_Canela.pdf). Acceso el 8 de diciembre de 2019.*

<sup>976</sup> Diário do Senado Federal. Suplemento ao núm. 99. Atas de Comissões Permanentes e suas Subcomissões no Senado Federal. 17 de junho de 2011. Senador Walter Pinheiro: “Portanto, acho que nesse aspecto o projeto está claro. Como

El senador Randolfe Rodrigues, al destacar la necesidad y la urgencia de la ley, expresa que “*essa legislação que o Senador Walter Pinheiro relata é a conclusão do nosso processo de transição democrática, do nosso longo e penoso processo de transição democrática*”, por lo que fue felicitado por el ministro Hage Sobrinho<sup>977</sup>.

El 19 de abril de 2011, en reunión conjunta entre la CCT y la CDH, el senador Walter Pinheiro, relator en la CCT, presenta enmiendas. El relator en la CDH, senador Humberto Costa, concorda con la incorporación de dichas enmiendas al proyecto. Ambos dictámenes son aprobados por sus Comisiones<sup>978</sup>.

El dictamen n° 1.150, de 2011, de la CCT, tuvo como relator el senador Walter Pinheiro, que tiene en cuenta instrumentos internacionales de derechos humanos, como la

---

*acontece dos dois milhões de solicitações aqui nos Estados Unidos. Na semana passada, tive oportunidade de tentar pesquisar quais as informações que o Estado americano tinha negado por natureza sigilosa. Encontramos várias de caráter de defesa, de informações, inclusive, de competitividade, questão de desenvolvimento científico. E todas elas foram respondidas exatamente com toda a clareza. Agora, não vi nenhuma negativa a informações que envolviam gestores, homens públicos. Portanto, isso vai na linha de uma completa possibilidade de trabalharmos com essa questão. Portanto, esse sistema de exceções, na minha opinião, a lei, da forma como está, garante ao Estado, garante ao Poder Público tratar essas exceções, inclusive, com publicização, informando a quem está solicitando a informação. E afirmar: esse é um segredo de justiça; esse é um segredo de Estado e você pode, tranquilamente, dialogar em relação a isso, tendo, efetivamente, depois até o grau de recurso para questionamento sobre essa questão”. p. 456.*

<sup>977</sup> Ib. “**O SR. RANDOLFE RODRIGUES (PSOL – AP) – (...) Presidente, a Folha de S.Paulo de hoje mostra para a gente a necessidade de, o quanto antes, aprovarmos essa legislação.**

*A coluna Poder da Folha vem com a seguinte manchete: “Aeronáutica monitorou políticos após a ditadura”, revelando que, durante os Governos do Presidente José Sarney, do Presidente Fernando Collor e do Presidente Itamar – coincidentemente, nossos três Presidentes da República que estão aqui, no Senado –, a Aeronáutica acompanhou e monitorou o movimento de um conjunto de organizações políticas de esquerda, entre elas, o Partido Comunista, a corrente, Walter, Convergência Socialista, do Partido dos Trabalhadores, o Partido Popular Socialista e o Movimento dos Sem Terra, segundo dá conta a notícia, que é baseada na abertura dos documentos da Aeronáutica, expostos a partir de ontem no Arquivo Nacional.*

*Ora, Presidente, isso prova que essa legislação que o Senador Walter Pinheiro relata é a conclusão do nosso processo de transição democrática, do nosso longo e penoso processo de transição democrática. (...)*

*Nós tivemos um processo de transição que me parece tão lento quanto o processo da pretensa abertura, que em nada abriu, do período de exceção que vivemos, porque o processo de transição democrática – e foi assim nos nossos países vizinhos, foi assim na Argentina, foi assim no Uruguai e, pasmem, com a mais cruel ditadura que teve no Cone Sul, que foi a ditadura chilena, foi assim também – para o estado de Direito, em especial nesses países que citei, da América Latina, teve como pressupostos a vigência de uma lei de acesso à informação e a constituição de uma comissão nacional de conciliação. (...)*

*Parece-me que já temos bastante informações sobre a Guerra do Paraguai. Eu quero ter maiores informações sobre o período de 1964 e 1985. Sobre estes períodos que quero ter maiores informações. Quero saber, porexemplo, qual foi o comportamento nosso em relação associada ou não com as outras ditaduras que havia no cone sul, notadamente na Argentina, no Uruguai, na Bolívia, no Chile. Quero saber o que é verdade, o que é fato, o que é ficção das informações que falam por exemplo, da Operação Condor”. pp. 457-8.*

*Jorge Hage, a su vez: “Duas considerações muito rápidas. Primeiro, quero parabenizar o Senador Randolfe Rodrigues pela sua excelente imagem ao dizer que a aprovação dessa lei seria a conclusão do processo de transição democrática do Brasil. Acho extremamente feliz essa colocação. De fato, o Brasil tem dado passos da maior importância no rumo da completude dessa transição; tornou-se, em poucos anos, referência mundial em matéria de transparência ativa, por iniciativa própria, em matéria orçamentária e financeira, com o seu Portal da Transparência, que hoje é modelo para o mundo. Mas ainda somos devedores, cobrados insistentemente pela falta de uma lei de acesso à informação ampla, para que atenda às demandas do cidadão no que nós chamamos transparência passiva, ou mediante provocação. Seria, sem dúvida, o coroamento da nossa transição democrática.” p. 459.*

<sup>978</sup> Ib. pp. 547-554. El senador Walter Pinheiro nota: “[h]á pouco eu conversava com o Senador Pedro Taques, e todos nós somos defensores, meu caro Rodrigo, de que uma matéria dessa natureza possa ter inclusive una comissão que se dedique exclusivamente a esse trabalho. Como se processam, hoje, as ações no Chile, no México, e mais recentemente nos Estados Unidos”. p. 549.

Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción – “*o direito de acesso à informação pública é um direito fundamental, reconhecido pelo regime internacional de direitos humanos, inclusive pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*”. Con efecto, se observa mirada atenta a cuestiones internacionales – “[*a*] *proposição está formulada em conformidade com os parâmetros internacionais e as boas práticas de outros países no campo do acesso a informação*”<sup>979</sup>.

Asimismo, registra una especie de círculo virtuoso provocado por nuestro derecho: “*a ampliação do acesso à informação dá origem a um fenômeno de autoalimentação. Quanto mais informação estiver disponível para a sociedade, mais crescerá essa demanda, mais competentes serão as contribuições vindas de fora do Estado e mais subsídios terá o governante para decidir. Esse fluxo de informação pode contribuir sobremaneira para a transformação do Estado*”. Recuerda obviedad olvidada – “*é necessário que os detentores das informações as considerem como bens públicos. O que o Estado produz é da sociedade*”. El proyecto, considera, indicará el camino hacia la transparencia<sup>980</sup>.

El dictamen nº 1.151, de 2011, de la CDH, tuvo como relator el senador Humberto Costa, que explícitamente menciona el movimiento transnacional por el derecho de acceso a la información pública y se vale del enfoque de derechos humanos – “[*e*] *especificamente do ponto de vista dos Direitos Humanos, área temática afeta à CDH, é importante mencionar que há um consenso crescente em âmbito internacional de que o acesso a informação constitui direito humano fundamental. De fato, vários organismos internacionais*

---

<sup>979</sup> Diário do Senado Federal. Núm. 180. 26 de octubre de 2011. p. 43723. “*Em que pese a importância desse preceito constitucional, a matéria carece, até hoje, de regulação legislativa. Chega o momento, portanto, de o Congresso Nacional cumprir a determinação constitucional, em homenagem a todo o complexo de princípios que a Constituição nos manda respeitar e fazer respeitar. De outra parte, consolida o compromisso do País com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Registre-se, ainda, que o direito de acesso à informação pública é um direito fundamental, reconhecido pelo regime internacional de direitos humanos, inclusive pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tratado ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, e pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo País em 15 de junho de 2005. (...)*

*A proposição está formulada em conformidade com os parâmetros internacionais e as boas práticas de outros países no campo do acesso a informação. Com efeito, contém uma declaração clara e expressa do direito de acesso, a definição de prazos curtos de resposta a pedidos de informação, bons dispositivos de comunicação, abertura absoluta em relação às informações concernentes à proteção e violação dos direitos humanos, um sistema progressivo de classificação da informação, boas normas de sanção à obstrução de acesso e ampliações importantes na proteção a denunciante já existentes.” pp. 43723-4.*

Además: “[*o*] *acesso dos cidadãos às informações produzidas pelos poderes públicos era uma das questões centrais que ainda não estavam regulamentadas no ordenamento jurídico da Nação. Chegou o momento de o Brasil aprovar uma legislação como a que a Suécia já possui desde 1949, e outros quase 80 países já adotaram ao longo do tempo*”. pp. 43724-5.

<sup>980</sup> Ib. pp. 43723 y 43724.

*responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos já reconhecem o direito fundamental de acesso a informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure esse direito na prática. Mencionem-se as Nações Unidas, organismos regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana. Mais especificamente, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Reconhecidos Universalmente dispõe especificamente sobre o acesso a informação sobre direitos humanos em seu art. 6<sup>o</sup>*<sup>981</sup>. El relator expresa que una ley específica fortalece el derecho<sup>982</sup>.

El proyecto, así, llega a la *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional* (CRE) el 25 de abril de 2011 y es remitido al despacho del senador Fernando Collor, presidente de la Comisión y expresidente de Brasil (1990-1992; renunció a finales de 1992, en el contexto de un proceso de *impeachment* por denuncias de corrupción), a su pedido. El 22 de agosto de 2011, Collor, que se designó relator, trae versión preliminar de su dictamen, favorable al proyecto en los términos del *substitutivo* presentado. El 31 de agosto de 2011, los senadores Sérgio Souza (MDB-PR) y Marcelo Crivella (PRB-RJ) presentan, cada uno, ocho enmiendas. El 13 de septiembre de 2011, los senadores Aníbal Diniz (PT-AC) y Eduardo Suplicy presentan *voto em separado*. En la misma fecha, el senador Blairo Maggi (PR-MT) presenta cuatro enmiendas<sup>983</sup>.

Así, el 25 de octubre de 2011, Collor presenta su dictamen, de n° 1.152, de 2011, en plenario. Informa que el proyecto recibió 20 enmiendas en la CRE<sup>984</sup>. Presentó *substitutivo*

---

<sup>981</sup> Ib. p. 43728. En el mismo sentido, “[c]om a aprovação do presente diploma legal, o Brasil se insere no rol dos países que reconhecem que o livre fluxo de informações é condição para a democracia plena e fundamental para o efetivo respeito aos direitos humanos. Por essas razões, entendemos que a presente proposição merece a melhor acolhida desta Comissão”. p. 43729.

<sup>982</sup> Ib. Trae: “o fato de um direito estar contemplado em diversos diplomas legais lhe retira força de cumprimento, principalmente quando cria deveres para a administração pública. A lei específica, ao contrário, fortalece a garantia do direito ao criar regras, disciplinas, prazos de cumprimento e penalidades”. p. 43728.

<sup>983</sup> Información disponible en <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acceso el 8 de diciembre de 2019.

<sup>984</sup> Diário do Senado Federal. Núm. 180. 26 de octubre de 2011. p. 43737. “Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Presidente avocou a Relatoria e, na reunião do dia 25 de agosto, apresentou o relatório. Na mesma data, foi concedida vista coletiva, o que motivou a apresentação pelos membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de 20 emendas, sendo as de n°s 1 a 8, de S. Ex<sup>a</sup> o Senador Sérgio Souza; as de n°s 9 a 16, de S. Ex<sup>a</sup> o Senador Marcelo Crivella, e as de n°s 17 a 20, de S. Ex<sup>a</sup> o Senador Blairo Maggi”. p. 43737. “[n]o que concerne às emendas apresentadas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, todas de mérito, observou-se a significativa preocupação dos ilustres Senadores em melhorar o PLC n° 41, de 2010, tornando-o mais adequado à realidade brasileira e garantindo a preservação do sigilo das informações cuja divulgação possa por em sério risco a segurança da sociedade e do Estado e os mais elevados interesses nacionais.” p. 43737. Y sigue: “as Emendas n°s 1, 2, 3, 6, 10,11,14 e 18 aprimoram o

que, desde su perspectiva “reproduz em sua quase totalidade o texto inicial do PL n° 5.228, de 2009, aprimorando diversos aspectos do PLC n° 41, de 2010, sempre com o objetivo de salvaguardar informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, sem prejudicar, em nenhum momento, direitos e garantias fundamentais”<sup>985</sup>.

El senador Collor expresa: “[p]ercebemos, ainda, ignorância e confusão de alguns críticos deste debate, ao tratarem de forma similar informações de governo com informações de Estado – algo completamente diferente –, quando aqui no País se disse que nós iríamos estar em situação vexatória nas Nações Unidas” y se refiere a la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>986</sup>. Además, manifiesta preocupación con, según él, “a divulgação automática,

---

*PLC em apreço para melhor garantir o acesso à informação. Sobre as hipóteses de classificação, casos de desclassificação e prorrogação de prazos, versam as Emendas n°s 4, 5, 6, 7, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.” pp. 43737-8. Sigue: “[a]catamos as Emendas n°s 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20 e, parcialmente, as Emendas n°s 4, 5, 6, 15, 16 e 17, adaptando-as ao novo texto do substitutivo e atendendo, a nosso ver, o desejo de seus proponentes. Rejeitamos as Emendas n°s 1, 2 e 3”. p. 43738. Concluye, sobre esse punto: “[o] que podemos observar em todas as emendas apresentadas é a aproximação da perspectiva de S. Ex<sup>as</sup> com a posição inicial do Poder Executivo, expressa no Projeto de Lei n° 5.228, de 2009. Diante desse quadro, entendemos que o mais apropriado é acompanharmos a posição inicial do Governo, posição esta do governo Lula, trazida ao Plenário da Câmara dos Deputados pela então Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, conforme disposto no PL n° 5.228, de 2009, encaminhado ao Congresso Nacional, como já disse, pela então Ministra-Chefe da Casa Civil, com alguns pequenos ajustes.” p. 43737.*

<sup>985</sup> Ib. p. 43739.

<sup>986</sup> Ib. p. 43741. “Argumentou-se, ainda, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, que a Presidenta Dilma Rousseff iria passar por suposto constrangimento na Assembleia-Geral das Nações Unidas, sendo questionada sobre a pouca celeridade no processo de aprovação de norma sobre salvaguarda de informações. Aconteceu exatamente o contrário. Exatamente o contrário! A Presidenta foi recebida com todas as honras e reconhecida como uma líder mundial.

O que se tem dito para justificar toda essa pressa na aprovação do projeto, a ponto de querer suplantar o seu exame por parte da comissão mais pertinente ao assunto, é que o Brasil não dispõe de uma legislação sobre o tema, ainda mais quando todo mundo discute, em tempos de cidadania, a chamada transparência pública, em que estão sendo adotadas, pelas grandes e principais democracias do mundo, leis que permitem o total acesso ao completo conteúdo de todos os documentos públicos, inclusive pela Internet. Argumento esse falacioso e marcado, no mínimo, pela ignorância do assunto.

(...) De fato, o que se viu foi exatamente o contrário. Ao lado dos Estados Unidos da América, o Brasil assumiu posição de destaque no cenário internacional ao lançar a chamada ‘Parceria para Governo Aberto’, em 29 de setembro último, em Nova York. É importante que se esclareça que a iniciativa, inscrita na Declaração de Princípios das Nações Unidas e efetivada nos Planos de Ação nacionais, não se refere, quando trata do acesso às informações, às questões de Estado – não se refere, quando trata do acesso às informações, às questões de Estado –, ou seja, aos documentos e informações de caráter sigiloso e aos prazos de desclassificação. Fazem confusão entre as informações que devem ser colocadas ao conhecimento público, oriundas, essas informações, de atos do governo ou de governo, e as informações de Estado. O intuito, que ficou bem claro naquele encontro – o encontro da Presidenta Dilma Rousseff com o Presidente Obama e outros presidentes de países amigos – relaciona-se ao controle dos atos de gestão administrativa, especialmente no que tange a orçamento, licitações, auditorias; enfim, contas públicas. Portanto, há que se diferenciar, quanto ao que se tratou naquele encontro, entre segredos de Estado – como disse – e ações de governo.

O Brasil, portanto, já é um país reconhecido internacionalmente pela transparência na Administração Pública. Mas, repita-se, há que se diferenciar a divulgação de informações de governo, de caráter administrativo, da preservação de informações de Estado, que possam comprometer a segurança nacional. A própria disponibilização de informações na Internet, ficou evidente, não tem absolutamente nada a ver com documentos sigilosos, e sim com os atos do cotidiano da Administração Pública visando ao combate à corrupção e à garantia de transparência, inclusive por meios de que o Brasil já dispõe, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Portal da Transparência. Esse é o foco da ‘Parceria para Governo Aberto’ tratado na Organização das Nações Unidas. Além disso, vale registrar que, em seu discurso de encerramento do evento, o Presidente Barack Obama foi claro ao citar apenas 8 países, dos 38 integrantes do Programa, que apresentaram ações reais quanto ao tema: Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos.

Foi quando disseram que a Presidenta sofreria um pequeno, essa adjetivação foi muito interessante, um pequeno vexame, em função da não eventual aprovação do PLC n° 41.



conforme prevê o PLC nº 41, na Internet, de todos os documentos produzidos pela Administração Pública direta e indireta”<sup>987</sup>. Además, opina que “são absurdas as críticas (...) de que o Brasil carece de legislação de acesso à informação. A verdade é que nosso sistema normativo é um dos mais abrangentes e modernos do mundo nesse sentido”<sup>988</sup>. Collor, así, busca adaptar el proyecto “de modo a preservar, acima de tudo, a segurança da sociedade e do Estado brasileiro”<sup>989</sup>. Entiende que “[e]m qualquer norma legal, impõe-se, como nós sabemos, (...) a distinção entre questões de Estado, que caracterizam as relações internacionais, e temas vinculados aos direitos e garantias fundamentais”. En esse contexto, hace referencias a normas de Argentina, Bolívia, Chile, Colombia, Estados Unidos, Ecuador, Peru y Uruguay, además de la Unión Europea. Y opina que “em nenhum caso, em qualquer grande democracia pelo mundo, há a desclassificação absoluta da totalidade dos documentos sigilosos produzidos, mesmo quando transcorridas décadas de sua produção”<sup>990</sup>.

---

E voltamos a ressaltar, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, que, em todos esses países, as respectivas leis voltadas a essa Parceria, basicamente, dizem respeito à abertura de dados públicos de ações de governo, ou seja, transparência das informações da seara administrativa que de fato interessam à população, sem nenhuma correlação com segredos ou questões de Estado. Assim, vale repetir: nesse aspecto, o projeto de lei nada interfere na transparência e acesso a dados, informações e documentos correntes e típicos do dia a dia do governo e da Administração Pública. Para esses, somos amplamente favoráveis à completa, à absoluta divulgação, inclusive por meio dos sítios oficiais dos órgãos públicos na Internet”. pp. 43740-43741.

<sup>987</sup> Ib. p. 43741. “Nesse sentido, qualquer documento corrente, como um ofício produzido em um gabinete desta Casa, deveria ser publicado na rede mundial de computadores. Ademais, há de se considerar a total falta de estrutura logística e de pessoal no campo da informática na grande maioria dos Municípios brasileiros.

Sobre essa obrigatoriedade, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, deve-se levar em conta também, por exemplo, que, pelo PLC nº 41, todos os documentos e comunicados diplomáticos que cotidianamente são feitos e não precisam ser classificados como sigilosos, por exemplo, encontros mantidos em caráter reservado entre o Presidente da República e o Presidente da Venezuela, entre o ex-Presidente Lula e o Presidente Evo Morales, entre o ex-Presidente Lula e o ex-Presidente Barack Obama, todas essas informações teriam que estar disponibilizadas na Internet. V. Ex<sup>as</sup> bem podem imaginar o transtorno que isso causaria. Além dessas informações e comunicados diplomáticos que são feitos rotineiramente e não precisam ser classificados como sigilosos, especialmente dos embaixadores brasileiros aos ministros de Estado, pelo PLC nº 41, todos os comunicados do Sr. Embaixador, vamos supor, em Washington, ao Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, dando conta das conversações que vem mantendo com o pessoal, por exemplo, da Boeing, que é uma das concorrentes à venda dos caças brasileiros, essas informações terão que ser, pelo PLC nº 41, imediatamente colocadas na Internet. Além disso, terão que ser disponibilizados de imediato na Internet aqueles rotineiros, que relatam, dão conhecimento de viagens oficiais, visitas e recepções aos parlamentares brasileiros e missões no exterior. Aí há de se perguntar se não há um excesso de rigor e preciosismo nesta obrigação”. pp. 43741-2.

<sup>988</sup> Ib. p. 43742. Y trae las Leyes 8.159, 8.394, 11.111 y los Decretos 4.553 y 5.301. p. 43.742.

<sup>989</sup> Id. “Em que pese ao inquestionável mérito da iniciativa de lei, dentro do mais alto espírito de transparência pública típica das principais democracias do mundo, consideramos relevante, prudente e mais do que necessária a adaptação de seu conteúdo, de modo a preservar, acima de tudo, a segurança da sociedade e do Estado brasileiro, instituição esta de natureza permanente e sempre, sempre acima da transitoriedade e dos interesses específicos de qualquer governo, conforme determina a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII”.

<sup>990</sup> Ib. p. 43743. “Mesmo nos Estados Unidos da América, onde foi aprovada lei equivalente, existem restrições de toda ordem ao acesso indiscriminado a informações sigilosas que possam afetar interesses vitais daquele país.

O mesmo ocorre no âmbito da legislação vigente na União Europeia, berço das mais antigas democracias do mundo. Diversas nações da América Latina aprovaram também leis de acesso, como a Colômbia, o Chile, o Peru, o Uruguai e o Equador. Já Argentina e Bolívia possuem regulamentos de acesso, mas não leis específicas. Mas em nenhum dos casos há abertura total de acesso a informações, sobretudo de documentos de Estado. (...)

Aqui eu pediria a atenção de V. Ex<sup>as</sup>, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, para a legislação, para as mais recentes leis dos Estados Unidos da América e da União Europeia sobre o tema.

Diziam que os Estados Unidos não tinham, na sua legislação, mais nenhuma salvaguarda, assim como a União Europeia. Falsearam a verdade. Reparem que há exceções, abrandamentos e alternativas.” p. 43743.

En efecto, en su opinión, “ao aprovarmos a versão nos termos do PLC 41, o Brasil será o primeiro país do mundo a abrir por completo todo o conteúdo de todos os seus documentos, informações e segredos de Estado”. Entiende que “a desclassificação automática e a impossibilidade de renovação dos prazos para se manter informação sigilosa podem colocar em risco a salvaguarda de vários pontos”, como información estratégica relacionada a teconología, relaciones internacionales, defensa, inteligencia<sup>991</sup>. Al final, vota por la aprobación del proyecto en los términos del *substitutivo* que presenta<sup>992</sup>.

En el debate, el senador Demóstenes Torres (DEM-GO) diplomáticamente rechaza el *substitutivo* del senador Collor<sup>993</sup>. El senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) se

---

Vd., además, en la misma p. y en la siguiente, referencias a normas específicas de Estados Unidos y Unión Europea.

<sup>991</sup> Ib. pp. 43744-5. “Primeiro – e é isso que nós estamos defendendo que esteja salvaguardado, pois isso é interesse do Estado brasileiro –, conhecimentos tecnológicos sensíveis, obtidos por conta de pesquisas desenvolvidas no próprio País que ainda possuem considerável valor comercial e estratégico, como, por exemplo, na área espacial e nuclear. Os senhores já imaginaram dar conhecimento público da tecnologia absorvida pela Embraer quando do acordo assinado entre o Estado italiano e o Estado brasileiro para a construção do caça AMX? Em função dos encontros entre técnicos brasileiros e italianos, em que acontecia essa absorção de tecnologia por parte dos técnicos brasileiros, é que a Embraer conseguiu colocar hoje voando o ERJ-145, o EMB-170 e o EMB-190, vendidos esses aviões em todo o mundo com tecnologia absorvida pelo Brasil.

Como nós podemos disponibilizar isso para o mundo?

Segundo, planos estratégicos e negociações diplomáticas que, mesmo se divulgados após vários anos, possam afetar as relações internacionais do País.

Terceiro, as vulnerabilidades estratégicas do País. Imaginem uma reunião do alto comando unido das Forças Armadas, tratando das estratégias de defesa – onde estarão colocados os pelotões a, b e c, onde estarão localizados os aviões não tripulados, qual é o percurso que eles farão para detectar alguma possibilidade de problema nas nossas fronteiras –, e issotudo ser colocado na Internet. É possível que nós concebamos algo parecido? (...)

Acrescente-se a isso, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, o fato de o Brasil ainda carecer de legislação mais profunda, controle mais efetivo e definição mais clara de atribuições relacionadas às atividades de inteligência, hoje exercidas desarticuladamente por diversos órgãos federais e estaduais, sem uma autêntica e bem definida política nacional. O produto dessas atividades (em conjunto com o conhecimento tecnológico, de defesa e o produzido pela diplomacia) constitui a fonte principal das informações e dos documentos sigilosos do Estado brasileiro. (...)

Preocupou-nos, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, no PLC nº 41, de 2010, o excesso em se tomar públicas informações cuja natureza seja eminentemente sigilosa em qualquer nação do globo. Destacamos aqui aquelas oriundas de comunicação entre a chancelaria e as missões diplomáticas, as produzidas no âmbito da Defesa e das Forças Armadas (como os planos militares e a doutrina de emprego das Forças), os dados sensíveis na área de pesquisa tecnológica de ponta e o conhecimento produzido pelos serviços secretos. A divulgação de informações com esse teor, principalmente em um futuro que desconhecemos, é uma temeridade que não podemos patrocinar. (...)

Se internamente haveria problemas operacionais e doutrinários, no plano internacional o Brasil correria o risco de ser responsabilizado por descumprir acordos celebrados sobre salvaguarda de assuntos sigilosos. Tramitam na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, por exemplo, dois acordos que deveremos em breve estar apreciando com países, e que tratam especificamente de salvaguarda de informações que sejam trocadas entre o Brasil e esses dois outros países. Afinal, há acordos e tratados internacionais que já estão em vigência, em que consta essa classificação e cuja alteração demandaria novas tratativas com os respectivos Estados, podendo, inclusive, haver responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional”. pp. 43745-43746.

<sup>992</sup> Ib. p. 43748. “Em face do exposto, Sr. Presidente, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, nos termos da emenda a seguir, restando prejudicadas as emendas nºs 1 a 4, da Comissão de Ciência e Tecnologia, rejeitadas as emendas nºs 1, 2 e 3, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, acatadas as emendas nºs 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e parcialmente as emendas nºs 4, 5, 6, 15, 16 e 17, da mesma Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, na forma do substitutivo que se segue, e que consta do relatório distribuído aos Srs. Senadores, juntamente com os quadros comparativos entre as proposições em debate.” p. 43748.

<sup>993</sup> Ib. p. 43792. “V. Ex<sup>a</sup> provou que, em vez de procrastinar a votação – como muitos de nós imaginavam, inclusive eu mesmo, protestando deste microfone pela votação – na realidade, aprofundava-se em um tema que conhece profundamente e sobre o qual trouxe luzes.

manifesta en favor del proyecto de la Câmara. Enseña que “[d]o século XVIII para cá, com o advento do iluminismo e das teorias democráticas sobre o exercício do poder, pouco a pouco foi se afirmando a ideia de que a democracia, a plena participação dos cidadãos nas decisões da vida pública, é incompatível com segredo. O segredo deve ser a exceção; a mais absoluta publicidade, a regra”. Señala que hay “pontos em relação aos quais na minha visão do texto do Projeto é muito diferente daquela que foi exposta pelo Senador Fernando Collor” – nota que “na minha interpretação do texto, não são todos os atos do Poder Público que deverão ser automaticamente disponibilizados na Internet para conhecimento mais amplo”; o que “as restrições que o projeto de lei da Câmara traz à divulgação e ao acesso às informações públicas que, longe de serem tão amplamente franqueadas, como sustentou o Senador Fernando Collor, estão, sim, disciplinadas e, de certa maneira, no meu entender, comedidas (...) São oito incisos em que as hipóteses são perfeitamente estabelecidas e compatíveis com os valores que S. Ex<sup>a</sup> o Senador Fernando Collor defendeu na tribuna”. Entiende que “cinquenta anos é prazo suficiente”. Y va más allá: “[s]e houver alguma ação do Governo cuja motivação faz com que ela deva permanecer em sigilo por mais de cinquenta anos, aí, sim, é que eu considero que ela deva ser divulgada, porque, nessa matéria, eu fico com a percepção de Kant no seu ensaio *A Paz Perpétua*: todas as ações que afetam o direito dos outros homens e que não sejam compatíveis com a publicidade são injustas”<sup>994</sup>.

---

Repito: lamento, pela profundidade da discussão da temática, do estudo que V. Ex<sup>a</sup> fez, ter de discordar de V. Ex<sup>a</sup>. Mas discordo, para rejeitar o substitutivo de V. Ex<sup>ca</sup>. p. 43792.

<sup>994</sup> Ib. pp. 43792-3. “**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco/PSDB – SP. Para discutir. Com revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr<sup>s</sup> e Srs. Senadores, na tarde de hoje, o Senado Federal discute, por ocasião da deliberação sobre Projeto de Lei da Câmara, um dos temas mais perenes da ciência política que é o do segredo do Estado – arcana imperie.

Se percorrermos os clássicos da ciência política, de Maquiavel e Hegel, veremos que este tema é absolutamente central nos seus estudos, nas suas especulações sobre as relações entre o poder político e as pessoas subordinadas ao seu império.

É curioso observar que a origem da ciência política, como ciência autônoma com Maquiavel, surge ao mesmo tempo em que o poder absoluto, o absolutismo real se sobrepõe à fragmentação característica do poder político feudal. E curiosamente essa ciência política que se torna leiga, para legitimar o poder absoluto, equiparando-o ao poder divino. O poder absoluto, assim como Deus, tudo vê, tudo pode, sobre tudo dispõe. (...)

Aliás, a Constituição de 1988 considera o direito a informação como um dos direitos fundamentais da pessoa. E é disso que trata o projeto de lei que examinamos. (...)

Outro ponto sobre o qual gostaria de me deter, Sr. Presidente, diz respeito à reclassificação. A reclassificação dos documentos se dará, se aprovada a lei, de ofício, a cada quatro anos. Isso não significa que essa reclassificação vai liberar, vai levantar o sigilo que possa cercar os documentos submetidos à comissão criada para esse fim. Mas há a obrigatoriedade de, rotineiramente, a cada quatro anos, se proceder ao exame dessa classificação para verificar se ela permanece, se a pertinência perdura.

Agora, há uma divergência realmente de fundo, no meu entender, insuperável em relação à possibilidade de prorrogação do prazo de sigilo além dos limites estabelecidos na lei.

Diz o projeto de lei, que vamos votar, que os documentos ultrassecretos estarão protegidos por um sigilo de 25 anos.

E depois a lei confere a faculdade, às autoridades que classificaram o documento como sigiloso, de prorrogar por mais 25 anos e, no máximo, mais 25 anos. Portanto, são 50 anos.

Eu tive o cuidado, Sr. Presidente, de apanhar, hoje, na edição de **O Globo**, a seção de efemérides – 50 anos atrás. O que está na manchete de **O Globo**: ‘Lacerda prega união para resolver problemas da Guanabara’.

El senador Humberto Costa (PT-PE) se refiere al “*aprofundamento da democracia*”, menciona la importancia del acceso a la información para el ejercicio de derechos, para que se pueda escribir y reescribir la historia. Defiende el plazo de clasificación de 50 años – se refiere, incluso, a cuestiones como la Guerra de Paraguay – y defiende autonomía para la Comisión creada por el proyecto. Finalmente, expresa que “*hoje é uma noite histórica, a noite em que o Brasil se sintoniza com o sentimento mais democrático que há no mundo hoje, que é o sentimento de que o povo, a população, os cidadãos têm direito a conhecer a verdade das informações sobre o seu País, têm direito de ter transparência na forma como se lida com o poder público em cada um dos países*”, para luego registrar el “*espírito democrático*” de la oposición<sup>995</sup>. Al parecer, para él, Brasil entonces se conectaba con el movimiento

---

*Guanabara não existe mais, o embora Rio continue lindo; Carlos Lacerda faz parte da história; as causas que ele defendia hoje são anacrônicas, e mesmo as razões pelas quais aqueles que se opunham a ele, atacavam-no, pereceram e se tornaram hoje superadas.*

*Diz ainda...*

*(Interrupção de som.)*

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco/ PSDB – SP) –... *O Globo, 50 anos atrás: ‘Explosão da superbomba soviética, de potência entre 30 e 50 megatons, causou profunda revolta em todo mundo’.*

*Não existe mais a União Soviética; os experimentos nucleares foram banidos; o segredo da fabricação da arma atômica, hoje, está nas mãos de um país que não existia há 50 anos, o Paquistão; está nas mãos da Índia; está nas mãos da Coreia do Norte, que, na época, nem era Coreia do Norte.*

*Vejam, há 50 anos, a hipótese de confronto estratégico do Brasil com a Argentina estava no presente em todos os planos: estratégicos, operacionais, as nossas Forças Armadas... Isso perdurou até que o Presidente Sarney com o Presidente Alfonsín tivessem firmado um primeiro tratado de aproximação dos dois países, que pôs fim a contencioso que vinha desde a época colonial. Em seguida, V. Ex<sup>a</sup>, tendo como parceiro, do lado argentino, o Presidente Carlos Menem, inaugurou o Mercosul. Quem poderia imaginar 50 anos atrás que isso aconteceria?*

*O mundo colonial permanecia de pé, as ideologias que agitavam as mentes os corações tornaram-se caducas.(...)*

*Evidentemente, no mundo moderno, assim como no mundo antigo, o segredo tem vigência nas relações do Estado com seus cidadãos para proteger determinados valores, para proteger determinados objetivos como a segurança nacional, como os direitos humanos, como as investigações em curso ou como a economia nacional, mas essa deve ser a exceção das exceções.*

*A possibilidade de prolongar...*

*(Interrupção de som.)*

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco/PSDB – SP) –...*por mais de cinquenta anos nos coloca outro tema para a nossa reflexão: a quem cabe cuidar do cuidador – quis custodiet ipsos custodes? A respostade Jeremy Bentham a essa questão é a cidadania, amplamente esclarecida e amplamente informada.*

*Por essa razão, vou votar com o projeto da Câmara.*

*Muito obrigado.” pp. 43792-4.*

Expresiones “*arcana imperie*” y “*quis custodiet ipsos custodes*” en itálico en el original. Negrito en el original.

<sup>995</sup> Ib. pp. 43794-5. “**O SR. HUMBERTO COSTA** (Bloco/PT – PE. Para discutir. Sem revisão do orador.) – (...)

*o tema que estamos debatendo aqui diz respeito fundamentalmente àquilo a que me referi no início da minha intervenção, diz respeito ao aprofundamento da democracia, uma democracia jovem, que, no Brasil, veio a se consolidar plenamente apenas em 89, quando, após a ditadura, pela primeira vez elegemos pela via direta um Presidente da República, (...)*

*Portanto, o debate que aqui se trava é no sentido do que contribui mais para o aprofundamento da democracia, o que contribui mais para o exercício da cidadania, qual é hoje, no mundo, a tendência no que diz respeito ao acesso do cidadão às informações sobre o governo, sobre os poderes do seu país, sobre a história do seu país, quando mais ainda é ele, o cidadão, que com seus impostos financia o próprio levantamento dessas informações. É ele quem deve ter a oportunidade de ter conhecimento sobre elas.*

*Falamos tanto no combate à corrupção, falamos tanto em fazer com que a coisa pública seja tratada de forma correta, e esse é um dos mecanismos pelos quais nós podemos fazer esse enfrentamento, não apenas ao tema da corrupção, mas ao tema do respeito aos direitos humanos, ao tema da cidadania, do acesso a informações que são vitais para o exercício de direitos constitucionais garantidos. Portanto, nós temos que apostar na proposta que veio da Câmara dos Deputados, que é um grande aperfeiçoamento daquela que originalmente chegou, ainda que objeto de discussão e de envio do governo do Presidente Lula. (...) A própria Presidenta Dilma reconheceu que havia imperfeições e que a Câmara dos Deputados aperfeiçoou aquele projeto.*

transnacional por el derecho de acceso a la información pública, percibido como un “sentimiento democrático”.

El senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), a su vez, considera que se trata de debate “*fundamental para a democracia brasileira*”. Entiende que la votación del proyecto bajo examen y del que establece la *Comissão Nacional da Verdade* concluyen la transición hacia la democracia – en efecto, “*deveriam ter sido aprovadas há 22 anos*”. Expresa que “*está consagrado, pela Organização dos Estados Americanos, pela Unesco, pela Organização das Nações Unidas o direito público, o direito humano fundamental do acesso à informação*”<sup>996</sup>. Asimismo, se refiere a puntos traídos por el senador Collor<sup>997</sup>.

---

*Para nos, é fundamental que a nossa população possa ter o direito de conhecer, possa ter o direito de escrever e principalmente de reescrever a sua história. É fato que são os vencedores, ou as classes dominantes que escrevem a história de um país. No entanto, ao longo dos anos, com o exercício da cidadania, com a organização dos setores populares, esses setores querem ter o direito de escrever pela sua visão a história que nós estamos construindo e vivenciando. E o projeto que vem da Câmara garante exatamente que possamos dar essa transparência e esse direito à cidadania.*

*A proposta restabelecida, com todo o respeito, pelo Presidente Collor, acho que representa um retrocesso em relação ao que veio da Câmara, porque a Câmara estabelece claramente critérios de classificação e de desclassificação de informações sigilosas definidas de forma periódica mediante revisão. (...)*

*O projeto que veio da Câmara, diferentemente do substitutivo apresentado, estabelece prazo para o cumprimento das demandas. Não é apenas pelo que está escrito na lei que se garante a falta de acesso ou o segredo permanente. Depende também da obrigatoriedade que tem o Estado de produzir, no menor espaço de tempo possível, a informação que os cidadãos desejam obter. Como tal, ter esse prazo para o cumprimento é fundamental. (...) Se algo depois de 50 anos é capaz de produzir prejuízo à soberania de um país, a sua economia, às suas fronteiras, com certeza, como muito bem disse ele [senador Aloysio Nunes], a forma de garantir essa soberania e essa cidadania é exatamente pela publicização do que efetivamente está colocado como um segredo.*

*Não há como produzir qualquer tipo de embaraço ao País depois de 50 anos, contados a partir da aprovação dessa legislação. Além do mais, havia aqui uma série de burburinhos, dizendo: ‘Não, não se pode falar sobre o acordo que garantiu a aquisição do Estado do Acre à Bolívia’. O Ministério das Relações Exteriores negou que isso fosse impedimento. Foi dito que não se poderia revelar o conteúdo total dos documentos que tratam da Guerra do Paraguai. O Ministério da Defesa se encarregou de esclarecer que isso não era óbice para que essa legislação pudesse ser aprovada.*

*Assim, eu entendo que nós devemos aprová-la, e aprová-la da forma como ele veio da Câmara.*

*Como acreditar que essa comissão de reavaliação das informações poderá fazer aquilo que a cidadania quer, se ela não tem a devida autonomia e o caráter deliberativo das suas decisões? Criar essa comissão para torná-la meramente um órgão consultivo é dar ao Poder Executivo o direito de decidir aquilo que a sociedade deve saber ou não.*

*Como tal, o projeto que vem da Câmara é também avançado nesse aspecto que fala da autonomia, da independência de quem vai definir essas questões.*

*Na verdade, é uma comissão representativa da sociedade, pessoas de altíssimo nível, com história neste País, compromissadas com a liberdade, com a democracia, com os direitos humanos, e, como tal constituída, sem dúvida, para garantirmos que efetivamente tenhamos uma legislação democrática. (...)*

*sem dúvida, essa conquista teria que ser num governo que segue o Governo do Presidente Lula e que compõe um mesmo projeto, o Governo da Presidenta Dilma. Conquista obtida, naturalmente, com o apoio de todos os democratas. E aqui a oposição dá uma grande demonstração de espírito democrático de que, no nosso País, a democracia é uma conquista irrevogável, uma conquista que não volta atrás, para que juntos possamos realmente ter uma legislação democrática de acesso à informação”. pp. 43794-5.*

<sup>996</sup> Ib. pp. 43795-7. Citas en las pp. 43795, 43797 y 43796, respectivamente.

<sup>997</sup> Ib. pp. 43796-7. “*Em relação aos temas apresentados aqui pelo eminente Presidente Senador Fernando Collor, eu queria democraticamente trazer um debate, porque acho que há questionamentos importantes aqui apresentados para esse debate.*

*O primeiro é o questionamento apresentado de que o projeto, como veio da Câmara, não foi apreciado com o devido cuidado pelo Parlamento brasileiro. É bom destacar que temos este projeto tramita aqui no Senado Federal desde 2010.*

*No Senado Federal, já tivemos um debate, uma audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia e na Comissão de Direitos Humanos, que, conjuntamente, no dia 19 de abril de 2010, realizaram uma audiência pública, contando com a presença de representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Controladoria-Geral da União e da Unesco, além dos próprios membros da Comissão de Ciência e Tecnologia e da Comissão de Direitos Humanos.*

El *substitutivo* presentado por el senador Collor tuvo 9 votos “sí” y 43 votos “no” y ninguna abstención<sup>998</sup>. Así, se pasó a la votación del proyecto proveniente de la *Câmara dos Deputados*.

El senador Walter Pinheiro destaca que no se trata de “*criar embaraços para quem quer que seja*” y que “*o sigilo indefinido ou eterno para documentos não é uma pratica salutar para esse período da democracia*”. Así, “*ninguém vai construir um futuro seguro sem a gente olhar o nosso passado, continuar acompanhando amiúde o que acontece no presente, para termos a capacidade de dizer à sociedade brasileira: o futuro que estamos preparando é um futuro em que a informação será acessada por todos e quaisquer cidadãos, onde quer que estejam, seja qual for a sua condição social. E, principalmente, o caráter do acompanhamento e da fiscalização pública para os nossos atos como gestores*”<sup>999</sup>.

---

*Vejam, esse debate ocorreu em 2010. Decorrido o ano de 2010, tivemos, além do ano de 2010, o parecer do Senador Walter Pinheiro na Comissão de Ciência e Tecnologia, aqui mesmo no Senado. Ou seja, parece- -me que tivemos um bom tempo de trâmite. Além do mais, no meu entender, a necessidade dessa legislação não é de tramitação de 2 anos, 3 anos, 4 anos ou 5 anos. A necessidade dessa legislação é de 22 anos, porque essa legislação deveria ter advindo logo após o Texto Constitucional de 1988.*

*Há uma alegação que se faz ao texto de que essa redação é uma ameaça à segurança do Estado e à segurança da sociedade. É importante e quero destacar que o PLC 41, em seu texto originário vindo da Câmara, contém uma série de exceções temporárias ao acesso à informação, e essa é a tradição dos países democráticos. (...)*

*Há outra alegação que é feita também sobre a desclassificação automática, após o vencimento do prazo do sigilo, e o fim do sigilo eterno de documentos, que isso representaria, então, uma ameaça às atividades de inteligência, à diplomacia, às atividades científicas, comerciais e estratégicas no País.*

*É bom suscitar que, hoje, mais de 90 países do mundo, ou seja, mais de 5 bilhões de pessoas no mundo têm acesso pleno às informações, e isso não comprometeu nem as atividades de inteligência desses países, nem as ações diplomáticas desses países, nem o perene conhecimento científico, nem as atividades comerciais estratégicas desses países.*

*Além do mais, Sr. Presidente, no projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados, está claro o prazo de 25 anos, prorrogáveis por 25 anos... (...)*

*Se hoje já estivéssemos sob a égide dessa legislação, cada cidadão brasileiro teria acesso a informações de 1961.*

*Vejam, com o desenvolvimento tecnológico, com a velocidade do desenvolvimento científico, com a velocidade do desenvolvimento de tecnologia de informação, quais as informações, no séc. XXI, não poderiam hoje, em 2011, ser acessadas por todos os cidadãos? Quais informações de 1961 hoje ainda exigiriam o sigilo ultrassecreto?*

*Imaginem que estamos no séc. XXI, repito, no século da informação, em que a informação anda muito mais rápido, em que as informações de 2011, as informações apresentadas de 2011, daqui a 50 anos, já não serão mais de necessidade nenhuma do Estado brasileiro, a não ser a necessidade do acesso a essas informações por parte dos cidadãos brasileiros.*

*Para concluir, Sr. Presidente, a última argumentação contrária ao projeto é que a divulgação de dados na Internet deixaria o País vulnerável. Repito: não é isso que ocorre em legislações que atingem hoje mais de 5 bilhões de pessoas no mundo, em países que têm legislações de acesso e de classificação de documentos mais amplas e universais ao conjunto de cidadãos. Essa vulnerabilidade já foi aceita e acatada por muitos países, e isso não tornou esses estados nacionais mais frágeis por conta disso. (...)*

*Portanto, vamos à aprovação do PLC 41, conforme o texto que veio da Câmara”. pp. 43796-7.*

<sup>998</sup> *Ib. pp. 43799-43800.*

<sup>999</sup> *Ib. p. 43800. “O SR. WALTER PINHEIRO (Bloco/PT – BA. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – (...)*

*Primeiro, quero deixar bem claro que o projeto que veio da Câmara é exatamente conflitante com o projeto que aqui foi relatado, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade de divulgação das informações. (...)*

*Refiro-me, no que diz respeito à divulgação das informações, à possibilidade efetiva de colocar na rede mundial de computadores toda e qualquer informação adotada e assumida pelo gestor público. O nosso projeto, Senador Armando Monteiro, que também é o que saiu da Câmara, faz uma separação do que é ato do gestor para o que são questões de caráter e de direitos humanos. Portanto, fazendo essa separação e transformando-a, as questões de direitos humanos, em questões completamente invioláveis; questões de caráter, inclusive, de preservação.*

*Adentra, sim, a nossa proposta no conflito com o substitutivo no que diz respeito à desclassificação automática. (...)*

El proyecto es aprobado, con voto contrario del PTB<sup>1000</sup>. El senador Fernando Collor defiende sus últimas propuestas de cambio y el papel del *Senado* y el suyo en la discusión<sup>1001</sup>. Ambas son rechazadas, mientras las enmiendas 1 a 4 son aprobadas<sup>1002</sup>.

La presidenta Dilma Rousseff decidió “*vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 41, de 2010 (nº 219/03 na Câmara dos Deputados)*”<sup>1003</sup>.

El proceso legislativo iniciado en 2003 ve la luz el día 18 de noviembre de 2011, con su publicación en el *Diário Oficial da União*. Ese día, en el Palácio do Planalto, la presidenta Dilma Rousseff discursó sobre las Leyes 12.527 (LAIP) y 12.528, que establece la *Comissão Nacional da Verdade*. Expresa que se trata de “*data histórica para o Brasil*”, comparte su orgullo en sancionar ambas leyes, y manifiesta que el proceso mismo de construcción de ambas normas “*é, de fato, uma demonstração da maturidade da democracia brasileira*”. Afirma, asimismo, que ambas leyes “*representam um grande avanço institucional e um passo decisivo na consolidação da democracia brasileira*”<sup>1004</sup>.

---

*Se 25 anos forem insuficientes para que essa matéria, seja ela de caráter científico, seja ela de caráter diplomático, seja ela de caráter econômico, se os 25 anos, meu caro Senador Russo, não forem suficientes... a matéria, inclusive, propõe mais 25 anos. Só renovável, só e somente só, essa vez. Cinqüenta anos, Senador Requião. Daqui a 50 anos, efetivamente este Senado já terá modificado essa regra com certeza. Daqui a 50 anos, a sociedade brasileira já terá experimentado, a partir do que é, a velocidade do processamento da informação. (...)*

*Portanto, Sr. Presidente, estamos tratando de uma matéria que abre de forma bem clara, que classifica o que é ultrassecreto. Essa é uma atitude, eu quero ressaltar, adotada por diversos países do mundo.*

*Quero concluir, Sr. Presidente, para dizer claramente que não se trata aqui de um projeto de caça às bruxas ao passado. (...) Portanto, agora, completamos veementemente a cidadania aprovando matéria desta natureza. E vamos acabar de completar ou vamos dar o desfecho, meu caro Demóstenes, quando completarmos o dia de amanhã com a comissão da verdade. Aí, efetivamente, nós teremos transparência, acesso à informação e a verdade circulando, independentemente de quem estiver no poder. Este não é um projeto para este ou aquele governo. Este é um projeto que fica para a Nação, para o Estado brasileiro e, principalmente, a melhor ferramenta para a sociedade”. pp. 43800-1.*

<sup>1000</sup> Ib. pp. 43802 y p. 43816.

<sup>1001</sup> Ib. pp. 43804-5. “*Nós não podemos é hipotecar o futuro do Estado brasileiro, hipotecar os futuros governantes a uma data em que as circunstâncias em que estejam vivendo não se coadunem com a liberação ou a desclassificação de um determinado documento, mas, pela lei que esteja em vigor, obrigue-os a fazer isso, em detrimento dos interesses maiores do Estado brasileiro.*” p. 43804.

*“São esses, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, os dois destaques que agora apresento. Mas devo dizer a V. Ex<sup>a</sup>, Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, que saio desta tribuna feliz pela oportunidade, que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional ofereceu ao Plenário desta Casa, de discutir e debater assunto dessa envergadura.*

*O futuro não poderá dizer que o Senado da República não participou do debate desse tema e que, pela sua maioria, optou por projeto de lei, que no meu entender, pode causar grandes danos e risco à integridade territorial, à segurança do nosso País e às tecnologias sensíveis que hoje já possuímos”. p. 43805.*

<sup>1002</sup> Ib. pp. 43806 y 43816.

<sup>1003</sup> PR. Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Msg/VEP-523.htm). Acceso el 8 de diciembre de 2019. Entre otros puntos, se tiene: “[o] *caput* do art. 21 do projeto proíbe a negativa de acesso a informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Assim, o veto ao § 1º do art. 19 se faz necessário para evitar a contradição entre os dispositivos, uma vez que este último prevê a possibilidade de negativa de acesso a informações essenciais à tutela de direitos fundamentais.” Destaque en el original.

<sup>1004</sup> Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Palácio do Planalto, 18 de



Nota que “a entrada em vigor da lei do acesso à informação e da lei que constitui e cria a Comissão da Verdade são momentos especiais, que ficarão para sempre marcados na história do Brasil, e que colocam o nosso país num patamar superior, um patamar de subordinação do Estado aos direitos humanos”<sup>1005</sup>. El enfoque de derechos humanos es perceptible.

Destaca los avances en términos de control social y de la construcción del mismo Estado de derecho – “o que era lei de sigilo se transforma em lei de direito ao acesso à informação, e isso é uma transformação muito significativa para a construção do Estado de direito no sentido mais amplo da palavra”<sup>1006</sup>. Señala, igualmente, “uma grande conquista que a nova Lei de Acesso à Informação Pública nos proporciona. Nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos pode ser colocado sob sigilo de espécie alguma. O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil”<sup>1007</sup>. El enfoque de derechos humanos es, pues, ratificado.

En ese contexto, manifiesta, a continuación, que “[e]sta é uma importante conexão, uma conexão decisiva com a lei que cria a Comissão da Verdade. Uma não existe sem a outra, uma é pré-requisito para a outra, e isso lançará luzes sobre períodos da nossa história que a sociedade precisa e deve conhecer”. Señala que “[a] verdade sobre nosso passado é fundamental para que aqueles fatos que mancharam nossa história nunca mais voltem a acontecer”. En definitiva: “[o] Brasil inteiro se encontra, enfim, consigo mesmo sem revanchismo, mas sem a culpabilidade do silêncio”<sup>1008</sup>. A propósito, la presencia de los

---

novembro de 2011. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>. Acceso el 8 de diciembre de 2019.

<sup>1005</sup> Id.

<sup>1006</sup> Id. Trae, además: “[c]om a vigência dessas duas leis, o cidadão ganha mais poder perante o Estado, mais poder de controle e de fiscalização, o que reverterá em benefício para toda a sociedade e no fortalecimento da cidadania. (...) A Lei de Acesso à Informação corresponde plenamente ao nosso compromisso com a transparência de todos os órgãos públicos. Garante o acesso à história do país e reforça o exercício cotidiano da fiscalização do Estado”.

<sup>1007</sup> Id.

<sup>1008</sup> Id. Asimismo, comparte: “[s]ão momentos difíceis que foram contados até hoje, ou, melhor dizendo, foram contados durante os acontecimentos sob um regime de censura, arbítrio e repressão, quando a própria liberdade de pensamento era proibida.

É fundamental que a população, sobretudo os jovens e as gerações futuras, conheçam nosso passado, principalmente o passado recente, quando muitas pessoas foram presas, foram torturadas e foram mortas. (...)

O conhecimento, a informação e a verdade são, nós todos sabemos, indispensáveis para o exercício pleno da cidadania. O silêncio e o esquecimento são sempre uma grande ameaça. Aliás, há mais de dois mil anos um filósofo disse: “A verdade se corrompe tanto com a mentira quanto com o silêncio”. Nós não podemos deixar que, no Brasil, a verdade se corrompa com o silêncio. (...)

a verdade interessa, com eu disse, muito, às novas gerações que tiveram a oportunidade de nascer e viver sob regime democrático. Interessa, sobretudo, aos jovens que hoje têm o direito à liberdade e devem saber que essa liberdade é preciosa e que, muitos, por ela lutaram e pereceram. As gerações brasileiras se encontram hoje em torno da verdade. (...)

comandantes militares al evento es significativa – “[q]ueria cumprimentar também os senhores comandantes das Forças Armadas: Julio Soares de Moura Neto, da Marinha; Enzo Martins Peri, do Exército; Juniti Saito, da Aeronáutica; José Carlos De Nardi, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas”<sup>1009</sup>.

A propósito, Guimarães Nunes señala que la LAIP tiene estrecha relación con los crímenes ocurridos durante los años opacos – “[e]xsurge, de análise sistemática do texto normativo da Lei nº 12.527/11, que seu principal escopo fora reparar e esclarecer os crimes contra a humanidade praticados durante o período da Ditadura Militar”<sup>1010</sup>.

Para Batista, la LAIP “é resultado de um processo marcado pela negação de acesso a arquivos públicos, como foi o caso da Guerrilha do Araguaia, valorização da cultura do segredo, abuso de poder e relações entre público e privado no Brasil”<sup>1011</sup>. Por otro lado, se nota que el trámite del anteproyecto en el Ejecutivo y del proyecto en el Legislativo contó con amplia participación de la sociedad civil, tanto en el marco del *Conselho de Transparência* cuanto en el de las audiencias públicas, respectivamente. Y la consulta pública ideada en su momento (vd. 7ª reunión del *Conselho*) puede ser concretada periódicamente, incluso acompañada de seminario internacional, por ocasión de la celebración de aniversarios de esa fundamental conquista normativa.

En definitiva, se trata de ley construida democráticamente – entre varios gallos.

---

*Um país vitorioso de um povo vitorioso que tem hoje o privilégio de viver em sólida democracia. Sólida democracia que foi construída por muitos que lutaram, muitos que resistiram, muitos que buscaram construir a democracia. A Lei do Acesso a Informações Públicas e a Lei que institui a Comissão da Verdade se somam ao esforço e dedicação de gerações de brasileiros e de brasileiras que lutaram e lutarão para fazer do Brasil um país melhor, mais justo, menos desigual; por gerações de brasileiros que morreram e que, hoje, nós homenageamos, não com processos de vingança, mas através do processo de construção da verdade e da memória. Um país melhor, mais justo, menos desigual e, principalmente, um país mais democrático”.*

<sup>1009</sup> Id.

<sup>1010</sup> GUIMARÃES NUNES, M. T., *Lei de acesso à informação. Reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade*, Quartier Latin, São Paulo, 2013. p. 121. Y sigue: “deprende-se que o intuito teleológico da LAI (...) fora permitir, **primordialmente**, o acesso a documentos que dissessem respeito à violação de direitos humanos – estivessem eles em poder de entidades privadas ou públicas”. p. 123. Negrita en el original. Cita arts. 21, 31 y 32. Un poco más adelante, con fundamento en los arts. 41, 58, 59 y 60 del Decreto 7.724/12, manifiesta que “**em relação a documentos que digam respeito à violação de direitos humanos, não há falar em sigilo**; toda e qualquer documentação que lhe seja relacionada está sujeita a verdadeiro full disclosure, sem espaço para interpretações em sentido contrário”. pp. 127-128. Cita en la p. 128. Negrita en el original. Término “full disclosure” en itálico en el original. A propósito, vd. PARANHOS CALDERON, M., *Lei de acesso à informação pública e seu impacto na atividade de inteligência*, Millennium, Campinas, 2014. pp. 20 y ss. La autora entiende que la LAIP y la Ley 12.528, que establece la *Comissão Nacional da Verdade*, “foram o produto do mesmo esforço finalístico de um governo que representou, em um passado não tão distante, a oposição violenta ao regime ditatorial (e não menos violento) que se instalou no País na segunda metade do século passado. Não é preciso qualquer esforço para se concluir que a LAI serve à Lei da Comissão Nacional da Verdade (NUNES, 2013, p. 121)”. Luego se refiere a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Araguaia y trae que la LAIP “veio, assim, ao encontro da jurisprudência internacional sobre o tema” (p. 22). Como se verá en el capítulo 5, Guimarães Nunes también trata de las disposiciones de la LAIP para la defensa de los derechos fundamentales.

<sup>1011</sup> Batista, C. L., Op. cit. p. 204.

### 3.8. Solicitudes de acceso a información pública

Este investigador, el 9 de octubre de 2015, presentó 13 solicitudes de acceso a la información pública a ocho órganos diferentes del *Poder Ejecutivo Federal*, así como dos nuevas solicitudes el 18 de agosto de 2016, totalizando 15 solicitudes y 40 recursos. Con ese ejercicio, se ha buscado conocer la génesis de la LAIP – utilizando la propia LAIP – bien como acceso a los pasos dados y programados para la realización de determinados derechos y, así, examinar la conveniencia, oportunidad y necesidad de una propuesta de mecanismo para la realización de derechos por medio del derecho de acceso a la información pública, a ser presentada en el capítulo final. La experiencia ha sido verdaderamente valiosa tanto para esta investigación cuanto para este investigador.

En este primer momento serán analizadas las solicitudes relacionadas con la génesis de la LAIP, mientras las solicitudes relacionadas con los pasos dados y programados para la realización de derechos serán objeto del capítulo final. Así, en esta sección se busca resumir los principales puntos de cada solicitud y examinar documentos obtenidos con este ejercicio que traten de la influencia internacional, en especial de los SIDH, en la formación de la LAIP, acompañados de comentarios, cuando sea pertinente. Todas las solicitudes examinadas en esta sección fueron presentadas el 9 de octubre de 2015.

En principio, esas solicitudes tenían el propósito de conocer mejor la génesis de la Ley 12.527 (en España, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo fue considerada suficiente para tal propósito, y, por eso, no fue solicitada información pública adicional con esa finalidad), pero el ejercicio ha demostrado ser mucho más valioso. Como se verá, por medio de las solicitudes fue posible extraer importantes lecciones – que habilitan a percibir pormenores sobre los cuales todavía no hay suficiente luz. Los diálogos con Brasil y España revelan margen de perfeccionamiento de ambas LAIP. Así, será posible observar que, además de arrojar luz al propósito de esta investigación, este ejercicio también trajo algunos beneficios indirectos, inesperados al principio.

Será posible notar, igualmente, que más allá de la promoción de una *cultura de publicidad* que cada solicitud de acceso a la información pública genera, las respuestas de algunas solicitudes demuestran pasos concretos hacia esa cultura, como las observaciones de la CGU o determinadas consideraciones de altas autoridades. Esta investigación, así,

contribuye, en alguna medida, a la realización del derecho de acceso a la información pública desde antes de su publicación.

Todas las solicitudes de este apartado tuvieron el mismo texto. Se solicitó lo siguiente: “*Documentos que fundamentem/reflitam a posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação enviado à Presidência da República em 5 de maio de 2009, por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR*”. La misma solicitud fue presentada a cada uno de los órganos constantes en dicha *Exposição de Motivos*<sup>1012</sup>.

Figuran como anexos los documentos más significativos, cuya lectura se recomienda – los de la CGU traen informe que posibilita entender bien cada procedimiento. Las solicitudes, los recursos y las respuestas de la Administración, excepto, en principio, cuando se trata de información clasificada, se encuentran publicadas en internet, en el apartado *busca de pedidos e respostas*<sup>1013</sup>.

Para registrar el momento presente en la construcción del derecho de acceso a la información pública y en atención al lector, se encuentran entre los anexos la normativa vigente y lo más significativo en el marco de las solicitudes. Las aportaciones que traten específicamente del movimiento transnacional objeto de estudio serán destacadas a lo largo de esta sección. Como se verá, conocer la ley de procedimiento administrativo (ley 9.784) es importante para manejar bien los recursos.

### **3.8.1. Solicitud a la Advocacia-Geral da União (AGU)**

La solicitud 00700.000401/2015-67, concluida el 18 de febrero de 2016 tras el examen de tres instancias recursales, bien como los recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivos propios, la respuesta del *Advogado-Geral da União* y de la CGU<sup>1014</sup>.

---

<sup>1012</sup> Se entiende que los órganos mencionados tuvieron alguna participación en el anteproyecto de Ley de acceso a la información pública. A propósito, vd. art. 37 del Decreto 4.176/2002.

<sup>1013</sup> Las solicitudes y sus respuestas pueden ser buscadas por un sistema en línea. CGU. *Acesso à informação. Busca de pedidos e respostas*. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>. Acceso el 22 de diciembre de 2019. Cada solicitud de acceso tiene su propia web, con pregunta, respuestas, recursos y documentos. Se nota que algunos documentos fueron enviados directamente al correo electrónico de este investigador y, al parecer, no se encuentran disponibles en el sistema, algo que podría ser perfeccionado.

<sup>1014</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00700000401201567*. Disponible en

Esta solicitud permite conocer que la AGU no produjo documentos sobre la *Exposição de Motivos Interministerial n° 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR*<sup>1015</sup>.

La CGU concluye por el *não conhecimento* del recurso de 3ª instancia, por no mencionar negativa de acceso a la información (art. 16 LAIP)<sup>1016</sup>.

La solicitud giró alrededor del sigilo profesional del abogado y de cuestiones formales. La negativa de acceso de la AGU fundamentada en un “*eventual conflito*” entre sus funciones – de asesoría jurídica y defensor de la constitucionalidad de las normas – ocasiona nuevo propósito a la solicitud: demostrar la importancia de la LAIP. En efecto, la línea de argumentación de la AGU limita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que no puede ser eterno rehén de un “*eventual conflito*” entre las funciones de un órgano público – “*o sigilo é característica necessariamente temporária da informação pública*”, según art. 4º, III de la LAIP y art. 3º, IV del Decreto 7.724. En el límite, se crea, así, al margen de la LAIP, una nueva hipótesis de sigilo – cuestión no examinada más detenidamente por escapar a los propósitos de la solicitud y de la investigación.

Un tema de gran envergadura es la interpretación de la LAIP, que debería ser objeto de atención del legislador oportunamente – sería bienvenida una disposición a ese respecto, como se sugiere en las conclusiones, por ocasión de las sugerencias a las autoridades competentes de los Estados. Esa medida podría contribuir a prevenir interpretación incompatible con los principios y propósitos de la LAIP, en especial su art. 3º, I.

Esta solicitud ha contribuido para la consolidación del DAIP en Brasil, en la medida en que la CGU ha registrado la intempestividad de la respuesta al recurso de 1ª instancia y el incumplimiento de otras deficiencias formales. Asimismo, ha recomendado orientar la autoridad de monitoreo competente a reevaluar los flujos internos para garantizar el cumplimiento de las normas.

---

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=431040&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgugov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00700000401201567&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 8 de diciembre de 2019. En esa web, la AGU informa que “[o] conteúdo do recurso de primeira instância e a sua respectiva resposta foram omitidos por conter informações restritas (informações pessoais ou sigilosas)”. Sin embargo, en la misma web trae enlace con la respuesta de la CGU, en que se puede verificar que no hay, a juicio de este investigador, información clasificada en dicho recurso.

<sup>1015</sup> Advocacia-Geral da União. *Referência: NUP 00700000401201567. Interessado: Rodrigo Wanderley Lima. Assunto: Recurso de 2ª Instância*. 4 de diciembre de 2015. Pág. 6.

<sup>1016</sup> CGU. Parecer. 00700.000401/2015-67. 18 de febrero de 2016. Pág. 13.

### 3.8.2. *Solicitud a la Controladoria-Geral da União*

La solicitud 00075.000971/2015-71, concluida el 10 de febrero de 2016 tras examen de tres instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivos propios, la *Nota nº 2.936/2009 CGU-PR*, parte del proceso nº 00190.009300/2007- 49 (en que hay copia no firmada del *Parecer nº 105/2009 ASJUR/CGU-PR*) y la *Decisão nº 0029/2016-CMRI*<sup>1017</sup>. Los demás documentos citados en el marco de esta solicitud fueron transmitidos por vía electrónica.

La solicitud giró, inicialmente, alrededor de la cuestión de aclarar su propósito, de precisar la información solicitada. En respuesta al recurso de 2ª instancia, la CGU informa que ha realizado nueva búsqueda y que fueron encontrados otros documentos pertinentes, enviados por correo electrónico. Enseguida, se trató, en recurso a la CMRI, de los requisitos formales de tales documentos, que incumplen la Ley 9784 y la LAIP<sup>1018</sup> – sin número de identificación, sin fecha, sin firma de la autoridad responsable o sin contexto – y ha solicitado nuevo envío de los documentos, en formato compatible con las exigencias legales. La CMRI ha decidido “*não conhecer do recurso*”, ante la ausencia del requisito de admisibilidad del art. 16 §3º de la LAIP c/c *Súmula CMRI nº 6/2015*. Al examinar la admisibilidad del recurso, la CMRI ha verificado junto a la CGU que ella posee solamente aquellos documentos, como enviados al interesado, por lo que considera el objeto del recurso inexistente<sup>1019</sup>.

<sup>1017</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00075000971201571*. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=430026&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgugov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00075000971201571&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 8 de diciembre de 2019. Se nota, sin embargo, que, en esa misma web, la CGU informa que “[o] conteúdo do recurso à CGU e a sua respectiva resposta foram omitidos por conter informações restritas (informações pessoais ou sigilosas)”. Se registra que no hubo recurso de 3ª instancia a la CGU porque la solicitud fue dirigida a la propia CGU. Asimismo, en esa web no se publican los documentos transmitidos por vía electrónica el 1º de diciembre de 2015.

<sup>1018</sup> El § 1º del art. 22 de la Ley 9.784 trae:

§ 1º *Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.*

La LAIP, a su vez, dispone:

Art. 6º *Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: (...)*

II - *proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e (...)*

Art. 7º *O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: (...)*

IV - *informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (...)*

<sup>1019</sup> Comissão Mista de Reavaliação de Informações. *Decisão nº 0029/2016-CMRI*. 22 de enero de 2016. Pág. 4.

*Súmula*, en el derecho brasileño, es, en pocas palabras, la expresión de armonía jurisprudencial sobre determinado tema. En el caso de la CMRI, *súmula* es, según su reglamento de funcionamiento interno: “*enunciado que sintetize entendimento resultante de reiteradas decisões, para consolidar interpretação adotada pela Comissão, ou encerrar divergência administrativa*” (art. 10, III de la Resolución nº 1, de 21 de diciembre de 2012).

El § 3º del art. 16 de la LAIP trae:

Esta solicitud posibilita el acceso a una serie de documentos, que, aunque en su mayoría no cumplen requisitos formales previstos en las Leyes 9.784 y 12.527, en su conjunto permite concluir que la LAIP ha sufrido *importante influencia del movimiento transnacional* por la consolidación del derecho de acceso a la información pública:

i) cópia no firmada del *Parecer nº 105/2009 ASJUR/CGU-PR* (fls.139 a 145), con fecha de 5 de mayo de 2009, con los nombres de Rafael Ramalho Dubeux (*Advogado da União, Coordenador ASJUR/CGU-PR*) y Eneida Bastos Paes (*assessora ASJUR/CGU-PR*), que, de forma consistente, trae consideraciones dignas de nota sobre la importancia, fundamento e historia de la LAIP<sup>1020</sup>; menciona los Estados Unidos como referencia en la materia<sup>1021</sup>; informa que *“lastreada nas diretivas internacionalmente conhecidas, inclusive mediante estudo da legislação e da experiência internacional – especialmente a legislação da Suécia, país com excelentes índices de transparência e baixíssimo índice de corrupção, dos EUA e do México – , a Controladoria-Geral da União elaborou, após discussão no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, a primeira minuta do Anteprojeto”* (p. 141); cita la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

---

§ 3º *Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.*

Súmula CMRI nº 6/2015

*“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho”.*

<sup>1020</sup> CGU. Assessoria Jurídica. Parecer nº 105/2009 ASJUR/CGU-PR. 5 de mayo de 2009. Según el documento, la regulación de ese derecho *“é medida que se impõe para consagrar a nova ordem pós-1988”*, y *“útil para pôr fim às arraigadas práticas de setores da Administração que acreditam agir por um poder inerente a si mesmo, desconsiderando que todos os poderes conferidos aos servidores públicos constituem delegação do povo e devem ser utilizados para o alcance, estritamente, de finalidades públicas”* (p. 140). Todavía según el Parecer, *“se um documento é produzido pela Administração Pública e não foi classificado como sigiloso, este documento é público e, por isso mesmo, é do interesse de todos. Não cabe, portanto, falar em justificativa do pedido, ou melhor, o pedido se justifica por si mesmo. A documentação que é pública é de interesse geral – peço porque é público e, se é público, é de meu interesse.”* (p. 141). Basada en el fundamento de *“dar ao público aquilo que é público”*, informa que el anteproyecto *“foi fruto de intensos e construtivos debates entre diversos órgãos do Poder Executivo federal, especialmente esta Controladoria-Geral da União, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, a Secretaria de Comunicação Social e a Casa Civil da Presidência da República”* (p. 142).

<sup>1021</sup> Ib. p. 140. Cita el presidente de Estados Unidos, James Madison: *“[u]m governo popular, sem informação pública, ou sem os meios para obtê-la, é um prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou, talvez de ambas”* (1822). Es una frase todavía actual para describir *“um dos requisitos indispensáveis para o funcionamento dos sistemas democráticos”*, ya que los sistemas democráticos tienen como uno de sus pilares la participación y esa no se limita al voto, siendo necesaria la publicidad incluso para el acompañamiento de las políticas públicas. Cita también memorando firmado por el presidente Barack Obama con el propósito de mayor transparencia.



- ii) la *Nota nº 2.936/2009 CGU-PR*, con fecha de 1º de diciembre de 2009<sup>1022</sup>, además de explicar la transparencia pasiva en relación con la activa<sup>1023</sup>, hace referencia a los sistemas adoptados por otros países, como Estados Unidos o México<sup>1024</sup>;
- iii) *Aviso del Ministro de Estado do Controle e da Transparência*, Jorge Hage Sobrinho, a la *Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República*, Dilma Roussef, con fecha de 8 de diciembre de 2006, por el que envía borrador del anteproyecto de ley, “*resultado de aprofundada discussão havida no âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, a partir de proposta preliminar apresentada por esta Controladoria-Geral da União*”; explica su importancia y solicita que el texto sea sometido a consulta pública<sup>1025</sup>;
- iv) EM nº CGU-PR, con fecha de 2006, que se refiere a la disposición inspirada en la legislación mexicana “*que visa a impedir a manutenção de sigilo sobre documentos necessários à apuração de crimes contra a humanidade ou de graves violações a direitos fundamentais*”<sup>1026</sup>;
- v) *Anteprojeto de lei*, con 12 artículos, con ideas interesantes que no fueron aprovechadas, en todo o en parte, en la versión final de la ley, como la imposibilidad de clasificar la información necesaria para investigar violaciones de derechos fundamentales<sup>1027</sup>;

<sup>1022</sup> CGU. Nota nº 2.936/2009 CGU-PR. 1º de diciembre de 2009. Firmada por Eneida Pastos Baes (*coordenadora da assessoria jurídica*), Renato de Oliveira Capanema (*analista de finanças e controle*), Rafael Ramalho Dubeux (*chefe substituto da assessoria jurídica*) y Vânia Lúcia Ribeiro Vieira (*diretora da diretoria de prevenção da corrupção*) y aprobada por Luiz Navarro de Britto Filho (*Secretário-Executivo*).

<sup>1023</sup> Ib. “[e]sse direito de pedir serve justamente para atender casos específicos e pontuais de interesse de cidadãos por obter acesso a documentos ou a determinadas informações, que, por não serem de interesse coletivo ou geral imediato, não justificam sua publicação pela Administração.” Y trae: “[i]magine-se, por exemplo, que um indivíduo deseje ter acesso aos emails funcionais trocados pelos funcionários públicos de um determinado órgão, contas telefônicas ou a processos administrativos em seu inteiro teor. Obviamente, essas informações podem ser informações públicas - ou seja, não classificadas como sigilosas - mas a complexidade e a relação custo-benefício de sua divulgação podem não justificar que os órgãos a divulguem em seus sítios eletrônicos. O que não impede, no entanto, que essas informações e documentos sejam entregues a cidadãos que requeiram o acesso.” Citas en la p. 5.

<sup>1024</sup> Ib. “Nos Estados Unidos, por exemplo, a média anual de solicitações de acesso recebidas por órgãos e agências federais passa de 20 milhões. Outra constatação é que, via de regra, o número de informações negadas (parcial e totalmente) supera o de acessos. A título de exemplo, no Departamento de Segurança Urbana americano, em 2008, apenas 18% das informações requeri das foram efetivamente garantidas. Em outros departamentos federais americanos, como o de Transporte (38%) e de Defesa (45%), a porcentagem de acesso aumenta um pouco, mas não passa dos 50%.

No México, de junho de 2003 a dezembro de 2008, foram apresentadas, somente no âmbito do Poder Executivo Federal, mais de 370 mil solicitações de acesso. conforme a experiência de outros países, a maioria das negativas de acesso se deve à inexistência da própria informação.” p. 5 “ No México, no âmbito do poder executivo federal. quase 80% das negativas de acesso, em 2008, se deram em virtude da inexistência da informação solicitada. Nos EUA. segundo relatório de execução do Lei Liberdade de Informação - FOIA. esse número, em 2008, girou em torno de 70%.” p. 6.

<sup>1025</sup> CGU. Aviso nº /2006 CGU-PR. 8 de diciembre de 2006.

<sup>1026</sup> CGU. EM nº CGU-PR. 2006.

<sup>1027</sup> Anteprojeto de lei. Dispõe sobre o acesso às informações detidas pelos órgãos da Administração Pública, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, e no art. 37 da Constituição.

Art. 8º (...)

§ 4º Não poderá ser oposto sigilo a solicitação de informação necessária a subsidiar investigação de violações a direitos fundamentais;

vi) *Quadro normativo concernente ao direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública – Exposição ao Conselho da Transparência e Combate à Corrupção em 20 de setembro de 2005*; la CGU envía al *Conselho da Transparência* borrador de anteproyecto de ley inspirado en leyes de Portugal, Francia, México y Estados Unidos<sup>1028</sup>;

vii) la *Nota nº 03/2004 EB/ASJUR/CGU-PR*, de la Assessoria Jurídica de la CGU, sobre “*Diagnóstico do quadro normativo internacional sobre o direito de acesso a documentos e informações detidos pelos órgãos da Administração Pública*”, a nombre de la Assessora Eneida Bastos Paes, con fecha de 14 de abril de 2004, muestra que, ya en los primeros pasos, el proceso de construcción de la LAIP no fue ajeno al movimiento transnacional por la consolidación del DAIP, aliando la experiencia de sistemas consolidados, como el francés, el italiano o el estadounidense, a la innovación de sistemas modernos, como el mexicano o el portugués; Chile, Colombia e incluso la Provincia de Buenos Aires también tienen sus reglamentos citados; se concluye abogando por normas claras y objetivas que posibiliten el ejercicio de ese derecho independientemente de la discrecionalidad del Administrador, “*sob inspiração dos bons paradigmas internacionais existentes*”<sup>1029</sup>;

viii) *Tabela comparativa entre a legislação vigente e propostas normativas de acesso a documentos públicos* compara la legislación vigente con las propuestas del *Ministério da Justiça*, de la CGU y del *Ministério Público Federal*; sin fecha, firma de la autoridad responsable e información sobre su contexto, no permite investigación adecuada<sup>1030</sup>.

Es importante que la CGU haya procedido a nueva búsqueda de documentos, tras las aclaraciones del interesado (recurso de 2ª instancia), una buena práctica, expresión de buena fe y diligencia compatible con la sentencia Gomes Lund de la Corte Interamericana (párs. 211-212), que debería ser repetida por otros órganos e incluso objeto de atención normativa por la CGU y el MPOG (art. 69, II del Decreto 7.724). Esa nueva búsqueda se ha mostrado

---

Art. 11. *Os entes da Federação constituirão conselhos, compostos por representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e da sociedade civil, dotados de poderes para fiscalizar o cumprimento do disposto nesta Lei.*

<sup>1028</sup> CGU. Assessoria Jurídica. *Quadro normativo concernente ao direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública. Exposição ao Conselho da Transparência e Combate à Corrupção em 20 de setembro de 2005.* p. 4. El borrador tiene 10 artículos; sin referencia a la difusión de datos en internet. En el *Quadro normativo*, también se trata del control social de las políticas públicas (se hace referencia a la “*crescente tendência, nas modernas democracias, do estabelecimento de mecanismos que garantam ao cidadão o pleno conhecimento da Administração, de sua estrutura, sua missão, suas ações e seus objetivos, bem como do resultado da equação entre as políticas públicas executadas pelos órgãos governamentais, com a inversão dos dinheiros públicos, e os decorrentes benefícios efetivos advindos à sociedade*”). p. 1.

<sup>1029</sup> CGU. Assessoria Jurídica. *Nota nº 03/2004 EB/ASJUR/CGU-PR.* 14 de abril de 2004. Párs. 3-11. Cita en el pár. 11. “*No México, a Ley Federal de Transparência y Acceso a la Información Pública Gubernamental (cf. anexo 2), publicada em 2002, é tida como uma das mais modernas e avançadas legislações sobre o assunto. Vale destacar o dispositivo, que impede a manutenção do sigilo para os documentos necessários à apuração de crimes contra a humanidade ou de violações graves contra direitos fundamentais*”. Pár. 5. Expresión en español en itálico en el original.

<sup>1030</sup> *Tabela comparativa entre a legislação vigente e propostas normativas de acesso a documentos públicos.* Sin fecha.

determinante para atender adecuadamente a la solicitud. Ha contribuido con documentos que ayudaron a comprender los orígenes de la LAIP. Sin embargo, esos documentos desatienden requisitos legales. Así, lo ideal es que los documentos fuesen enviados en formato .pdf, debidamente numerados y firmados, en atención a los requisitos legales citados. Es preocupante que el principal órgano de la materia, con competencia incluso para observar su cumplimiento (art. 16 de la LAIP y arts. 23 y 68 del Decreto 7.724), no tenga en sus archivos el registro en papel de los documentos enviados en formato Word. Es importante, por fin, entender los motivos que llevaron a la Secretaría de la CMRI a tardar varios días en notificar la decisión y tomar las providencias adecuadas, como dotarla de personal suficiente, si ese fue el problema.

Esta solicitud confirma la importancia de la LAIP, en especial, al evidenciar la “opacidad culposa” del órgano encargado de su monitoreo. Esa cuestión no llegó a ser examinada por la CMRI por la redacción mejorable de la LAIP, que considera la negativa de acceso a la información pública como requisito de admisibilidad del recurso<sup>1031</sup>. La inclusión de norma de interpretación podría contribuir a superar dificultades como esas, especialmente hasta el perfeccionamiento legislativo. En efecto, la redacción vigente puede ser considerada restrictiva, en la medida en que desconsidera otras hipótesis dignas de recurso administrativo. En ese sentido, parece razonable entender, como en el caso concreto, que el acceso a información pública incompatible con los requisitos formales impuestos por la ley 9.784 equivale a negativa de información pública.

### ***3.8.3. Solicitud al Ministério da Defesa***

La solicitud 60502.002007/2015-21, concluida el 18 de enero de 2016 tras el examen de dos instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivo propio, el *Ofício nº 7284 GM/Aspar-MD*, de la Assessoria Parlamentar del Ministerio de Defensa, de 23 de junio de 2010<sup>1032</sup>.

---

<sup>1031</sup> Art. 16. *Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se: (...)*

§ 3º *Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.*

Destacues del investigador.

<sup>1032</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 60502002007201521.* Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432805&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2>

Esta solicitud giró alrededor de la imposibilidad del órgano de manejar las respuestas a los recursos en el corto plazo legal; de la importancia de mantener el sistema informático en perfecto funcionamiento y de conceder más plazo cuando ocurran fallos que imposibiliten la interposición de recursos; en el mérito y en especial, del importante cambio de entendimiento del *Ministério da Defesa*, todavía con margen para el perfeccionamiento, según evaluación de la respuesta del ministro.

El plazo legal de respuesta al recurso de 1ª instancia, que aclara que la valiosa información enviada no corresponde a la solicitada, terminó el día 27 de noviembre de 2015, pero, el 30 de noviembre de 2015, este investigador recibió un correo electrónico informando de la necesidad de plazo adicional. La respuesta al recurso vino apenas el 17 de diciembre de 2015. En el recurso al *Ministro da Defesa*, se requieren providencias cuanto a la intempestividad de la respuesta al recurso de 1ª instancia y expreso pronunciamiento cuanto a la desatención a los aspectos formales (dicha respuesta no trae “*data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável*”, violando el § 1 del art. 22 de la Ley 9.784 y los art. 6º, II y 7º, IV de la LAIP). En el mérito, tras manifestar aprecio al esfuerzo de, además de transmitir el citado *Ofício*, también destacar el cambio de entendimiento del Ministerio, se reitera que la información enviada no corresponde a la solicitada. Por ello, se requieren nuevas búsquedas, como ha hecho la CGU en respuesta al recurso de 2ª instancia en el marco de la solicitud 00075.000971/2015-71). El plazo legal de respuesta al recurso de 2ª instancia terminó el 4 de enero de 2016, fecha en que recibió correo electrónico informando que “*está sendo providenciada, em regime de urgência, a preparação da decisão da autoridade competente*”. El *Ministro da Defesa* Aldo Rebelo denegó el recurso apenas el 18 de enero de 2016, ocasión en que informa que “[*a*] *intempestividade da resposta em 1ª Instância decorreu da imprescindível necessidade de pesquisa e certificação de subsídios, de modo a evitar a simples negativa de acesso com base em inexistência de informações*”, informa la realización de nuevas búsquedas e indica que, “[*c*] *aso o recorrente tenha conhecimento de algum ato, fato ou documento não disponibilizado, cabe-lhe fazer a respectiva indicação, em novo pedido de acesso*”. Este investigador tenía intención de presentar recurso a la CGU, pero, en la noche de 28 de enero de 2016, último día del plazo, el sistema no estaba disponible.

Esta solicitud permite conocer que el *Ministério da Defesa* se valió de argumento referente a la confiabilidad internacional del país para influenciar la redacción de la LAIP y mantuvo contactos con el Itamaraty acerca del envío del proyecto de ley a la *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*. La solicitud posibilita acceso al *Ofício nº 7284 GM/Aspar-MD*, de la Assessoria Parlamentar del *Ministério da Defesa*, de 23 de junio de 2010, que envía al *Subchefe-Adjunto da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República* copia del Memorando nº 26/DIE/SPEAI-MD, de 23 de junio de 2010, sobre el *Projeto de Lei da Câmara* nº 41/2010. El Memorando transmite consideraciones y preocupaciones del *Departamento de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa*, que manifiesta que “[o] *PLC 41/2010 apresenta alterações importantes e sensíveis quando comparado ao projeto original, o PL 5228/2009, as quais – caso aprovadas – irão prejudicar o desempenho dos órgãos públicos, aumentar os custos da Administração e ameaçar interesses nacionais*” (pár. 1). Expresa, asimismo, que la aprobación del proyecto sin la aceptación, como mínimo, de las “*correções propostas à casa Civil na reunião do dia 21/06/2010*” podría ocasionar problemas como la disminución de la confianza en el país, tornando inviable el intercambio de informaciones sigilosas (pár. 1). Además, sigue, también la *Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores* “*considera imprescindível que o projeto seja também objeto de apreciação por parte da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*” (pár. 2). Concluye aventando la posibilidad de que, con la LAIP, “*evite-se produzir documentações classificadas, o que tornaria a União refém do interesse de pessoas físicas detentoras de informações que tenham o potencial de serem vitais aos governantes e Estado brasileiros*” (pár. 3)<sup>1033</sup>.

La respuesta al recurso de 1ª instancia, sin embargo, destaca que “*o entendimento prévio do Ministério da Defesa, à época, foi diluído ao longo da institucionalização e dos efeitos práticos da LAI*” y que, entre otros puntos, “*a produção dos efeitos da LAI, no decurso de seus mais de três anos de vigência, tem proporcionado ao MD a revisão e aprimoramento de suas posturas institucionais, com reflexos favoráveis para o melhor gerenciamento interno de seus assuntos, bem como no melhor oferecimento de informações públicas à sociedade*”; “*os órgãos do MD adaptaram-se às demandas da LAI, mediante o fortalecimento da cultura de Transparência Pública e a edição de normas internas para o funcionamento e a*

---

<sup>1033</sup> Ministério da Defesa. Ofício nº 7284 GM/Aspar-MD. 23 de junio de 2010. Ministério da Defesa. Memorando nº 26/DIE/SPEAI-MD. 23 de junio de 2010.

*tramitação de demandas do Sistema de Informações ao Cidadão, não verificando, portanto, prejuízos às atividades” y “[n]o que se refere à ausência de distinção entre temas de Estado versus direitos e garantias fundamentais, o aparente conflito foi dissipado em razão da proteção contida no próprio texto da LAI, que permite a classificação de informações para resguardar a segurança da sociedade e do Estado (art. 23), bem como assegura a restrição de acesso às informações pessoais”; menciona “cabere[ndo] o contínuo equilíbrio entre os requisitos de restrição de acesso e o princípio de transparência para assuntos de natureza pública, não se verificando prejuízo aos objetivos da LAI”; informa que se verifica “uma significativa maturidade nos critérios de classificação de informações”. Por fin, se manifiesta que “o Ministério da Defesa considera a LAI ferramenta importante para o fortalecimento da democracia brasileira e tem adotado sistematicamente as medidas necessárias para o cumprimento de suas disposições e para a sua plena implementação. Portanto, não obstante as informações ora prestadas, reafirmamos o alinhamento deste Ministério com os argumentos governamentais contidos na Exposição de Motivos Interministerial nº 7, de 5 de maio de 2009”<sup>1034</sup>.*

La Administración ha incumplido el plazo de respuesta en dos oportunidades, ambas por largo período, aparentemente sin cualquier consecuencia. Eso sugiere que los plazos de respuesta a recurso deberían ser ampliados, de modo que la Administración tenga tiempo suficiente para examinar los argumentos del recurrente, realizar nueva búsqueda si necesario y decidir – todo ese procedimiento parece demandar, como mínimo, 10 días. Además, sería importante sensibilizar y proporcionar capacitación a los funcionarios y considerar la posibilidad de perfeccionar la legislación – según el art. 32, I de la LAIP, configura responsabilidad “*retardar deliberadamente*” el suministro de la información, redacción que no enfrenta el grave problema de la *opacidad culposa*. Otro punto de reflexión levantado por esta solicitud es el hecho de que el interesado no ha podido interponer recurso a la CGU por dificultades de orden informática de la Administración.

Sobre la intempestividad de la respuesta en 1ª instancia, la expresión “*simples negativa de acesso com base em inexistência de informações*” parece dar margen a interpretación incompatible con la LAIP y las reconocidas seriedad y eficiencia del órgano – como si la negativa de acceso por inexistencia de información pública fuese un comodín que,

---

<sup>1034</sup> CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 60502002007201521. Resposta ao recurso de 1ª instância.

por un acto de gracia de la autoridad, se prefirió no utilizar en el presente caso y el “precio a pagar” por ello fuese la intempestividad. En ese contexto, es significativo que se hayan realizado nuevas búsquedas, pero sería interesante informar acerca de quién es la autoridad responsable de coordinar dichas búsquedas, fechas y sitios de realización. Por otro lado, la afirmación de que compete al interesado indicar un documento que no le haya sido transmitido parece transferirle una carga del Estado, lo que sería incompatible con los principios y propósitos de la LAIP y con la sentencia del caso Gomes Lund, de la Corte Interamericana (vd. esp. párs. 211-212).

Se nota un importante cambio en la visión del *Ministério da Defesa* sobre el derecho de acceso a la información pública. Es significativa la preocupación del órgano en presentarla de forma cuidada, enfrentando cada argumento del documento a que se concede acceso. Ese es, sin duda, una muestra indubitable de la importancia de la LAIP, que ya empieza a dar resultados concretos no solo en el acceso a la información pública, sino también en la construcción de una nueva mentalidad en la Administración. Es especialmente significativo que dicha muestra sea proveniente del *Ministério da Defesa*, estructura que abriga las Fuerzas Armadas que, entre 1964 y 1985, ejercieron ilegítimamente el poder en Brasil. El derecho de acceso a la información pública, faz visible de la democracia, contribuye a concretarla – “*Todo o poder emana do povo*”, prescribe la Constitución Federal de 1988, ya en su art. 1º.

Esta solicitud ha contribuido a la consolidación del derecho de acceso a la información pública en Brasil – el *Ministro da Defesa* informó que procedimientos formales fueron reorientados.

#### **3.8.4. Solicitud al *Ministério da Justiça***

La solicitud 08850.003282/2015-92, concluida el 22 de febrero de 2016, tras examen de tres instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivo propio, la Nota SAL/GAB nº 03/2009, de 6 de mayo de 2009, firmada por el Assessor GAB/SAL Daniel do Amaral Arbix y aprobada por el *Secretário de Assuntos Legislativos* Pedro Vieira Abramovay, el Memorando nº



340/2015/GAB SAL/SAL, con la respuesta al recurso en 1º instancia, despacho firmado electrónicamente por el *Ministro da Justiça* y decisión de la CGU<sup>1035</sup>.

La solicitud permite acceder a la Nota SAL/GAB nº 03/2009, que informa que “*a inovação normativa ora proposta foi fruto de amplas discussões entre os órgãos do Poder Executivo Federal que a subscrevem, sendo consultados ainda diversos outros órgãos e entidades*” (pár. 2)<sup>1036</sup>. Basicamente, la solicitud giró alrededor de esa afirmativa, que abre la posibilidad de la existencia de otros documentos. Así, los recursos, además de requerir providencias en cuanto a la intempestividad y ausencia de justificativa de prórroga, manifiestan, ante la afirmativa citada o la diversidad de asuntos de competencia del *Ministério da Justiça* (vd. Decreto 6.061), como la política nacional de archivos, que la información enviada “*afigura-se incompleta*”. Sin embargo, el Ministerio ha confirmado a la CGU que no tiene registro de las discusiones entre distintos órganos sobre el anteproyecto de LAIP (“*não há registro das reuniões ou discussões ocorridas à época*”) y sugiere “*conversar/entrevistar com atores/gestores que participaram da construção do Anteprojeto*”<sup>1037</sup>. Ello muestra la complejidad de la tarea de conocer el proceso de construcción de la ley de acceso a la información pública, que bien se asemeja a un rompecabezas con piezas faltando – la dificultad para tener acceso a las actas de dichas reuniones, si es que existen, muestra la importancia de la LAIP y la necesidad de construir y consolidar una *cultura de publicidade*.

La respuesta al recurso de 1ª instancia manifiesta que la Nota enviada formaliza la posición institucional del Ministerio frente al órgano demandante (Casa Civil) y que la solicitud fue atendida satisfactoriamente. “*De qualquer maneira*”, envía toda la documentación pertinente<sup>1038</sup>. Así, por medio del *Sistema Eletrônico de Informações* (SEI; enlaces enviados por correo electrónico que proveen acceso, por determinado periodo, a documentos), se proporcionó acceso a once archivos, la mayoría de los cuales, documentos internos de trámite de la solicitud en el marco del *Ministério da Justiça*. El más importante es el proceso administrativo nº 08027.000286/2009-83, que trae la EMI nº 00007

---

<sup>1035</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 08850003282201592*. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0e839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=433237&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D08850%252E003282%252F2015%252D92&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 8 de diciembre de 2019.

<sup>1036</sup> Ministério da Justiça. Nota SAL/GAB nº 03/2009. 6 de mayo de 2009.

<sup>1037</sup> CGU. Parecer. 08850.003282/2015-92. 19 de febrero de 2016. Pág. 6.

<sup>1038</sup> Ministério da Justiça. Memorando nº 340/2015/GAB SAL/SAL. 30 de noviembre de 2015.

CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR, con sello de que fue firmado electrónicamente por el *Ministro da Justiça* y enviado a la CGU el 7 de mayo de 2009 (p. 4), acompañado de un análisis sintético de la cuestión, en que se reconoce la necesidad de “*regulamentação unitária e sistemática*” y que “[a] *legislação ora vigente necessita revisão para que seja dado ao assunto tratamento de direito fundamental e não de mera função administrativa e burocrática*” (p. 5)<sup>1039</sup>.

En respuesta al recurso de 2ª instancia, el *Ministro da Justiça* no conoce del recurso presentado, con fundamento en la *Informação n° 20/2015/TRANSPARÊNCIA/SE*, que, por sua vez, entiende que el recurso no debe ser conocido porque no hubo negativa de acceso (art. 15 de la LAIP), “*uma vez que o órgão já disponibilizou todas a informações possíveis ao cidadão*”<sup>1040</sup>. El recurso a la CGU requiere providencias cuanto a la reiterada intempestividad del Ministério, bajo pena de generar una especie de “*cultura da intempestividade*”) y que el Ministerio “*encaminhe todos os outros documentos pertinentes ou indique expressamente que nenhum outro documento atende ao pedido*”. La CGU buscó confirmar si fueron exhaustivos los intentos de búsqueda de la información pública solicitada. El Ministerio informó que no tiene registro de reuniones de aquel periodo y que “[c]onsta apenas a documentação presente no processo”. La CGU entiende la respuesta como satisfactoria y, con fundamento en la Súmula CMRI n° 6/2015, decide “*pelo não conhecimento do recurso*”<sup>1041</sup>.

Esta solicitud ha contribuido a la consolidación del DAIP en la medida en que llama la atención de la CGU al riesgo de permitirse una cultura de intempestividad (respuesta dada el 16 de noviembre de 2015, cuando el plazo legal finalizaba el 3 de noviembre de 2015; respuesta al recurso de 1ª instancia dada el 1º de diciembre de 2015, cuando el plazo legal había concluido el 30 de noviembre; respuesta al recurso de 2ª instancia firmada electrónicamente por el Ministro da Justiça a las 19:40 del 23 de diciembre de 2015 y registrada en el sistema 15 minutos después, lo que sugiere, a la vez, compromiso y opacidad culposa, cuando el plazo había finalizado el 18 de diciembre). La CGU constató que el Ministerio “*descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação*”, por lo que

---

<sup>1039</sup> Ministério da Justiça. Proceso administrativo n° 08027.000286/2009-83. También integran dicho proceso: anteproyecto de ley sin número, con 39 artículos; el Parecer n° 105/2009 ASJUR/CGU-PR (del que ya se trató en el marco del protocolo 00075000971201571, dirigido a la Controladoria-Geral da União); la Nota SAL/GAB n° 03/2009, de la que ya se trató. Llama la atención, en el marco del análisis sintético de la cuestión, la previsión de que no habrá costes.

<sup>1040</sup> Ministério da Justiça. Despacho do Ministro. 23 de diciembre de 2015.

Ministério da Justiça. Informação n° 20/2015/TRANSPARÊNCIA/SE. 22 de diciembre de 2015.

<sup>1041</sup>CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 08850003282201592. Y CGU. Parecer. 08850.003282/2015-92. Párs. 6-9.

recomienda orientar a la autoridad de monitoreo a reevaluar procedimientos, en especial en lo relacionado con los plazos<sup>1042</sup>.

### 3.8.5. *Solicitud al Ministério das Relações Exteriores*

La solicitud 09200.000600/2015-81, concluida el 14 de marzo de 2016, tras el examen de tres instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivo propio, el *Memorandum para o Senhor Subsecretário-Geral do Serviço Exterior DCD/17/AARQ ADOC*, de 6 de mayo de 2009, y documentos que le acompañan, además de la decisión de la CGU<sup>1043</sup>. El investigador recibió documentos por correo electrónico el 26 de febrero de 2016 del SIC del Itamaraty y de la CGU y, el 29 del mismo mes, del SIC del Itamaraty.

La solicitud permite conocer que: i) la *Exposição de Motivos* no fue discutida en las reuniones ministeriales sobre el anteproyecto, y fue preparada exclusivamente por la Casa Civil; ii) la Consultoría Jurídica del Ministério no se opuso al anteproyecto de ley; iii) el Itamaraty se manifiesta sobre el tema al menos desde 2006; iv) el PL 5228 “*não correspondeu exatamente às expectativas do Itamaraty; representou, no entanto, solução de compromisso*”; v) hubo preocupación con la marcha del proyecto en el Senado, en temas como las autoridades competentes para clasificar documentos, la difusión anual de documentos en internet, plazos de clasificación de documentos – el Itamaraty entendió, en su momento, que, en determinados casos, “*prazos de classificação indefinidos ou de sucessivas prorrogações*” eran lo más apropiado<sup>1044</sup>.

La solicitud giró alrededor de páginas faltantes de un documento. El recurso de 1ª instancia aclara que la solicitud “*inclui, além das páginas faltantes, qualquer documento pertinente – não apenas jurídico – anterior ao anteprojeto*”. El recurso es desestimado, con

<sup>1042</sup> CGU. Parecer. 08850.003282/2015-92. Pár. 10.

<sup>1043</sup> CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 09200000600201581. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432638&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D09200%252E000600%252F2015%252D81&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 9 de diciembre de 2019.

<sup>1044</sup> i) Ministério das Relações Exteriores. Memorandum para o Senhor Subsecretário-Geral do Serviço Exterior. DCD/17/AARQ ADOC. 6 de mayo de 2009; ii) Ministério das Relações Exteriores. Consultoria Jurídica. Despacho ao Memo G/064/ostensivo/urgentíssimo. 7 de mayo de 2009; iii a v) Ministério das Relações Exteriores. Despacho ao Memo AFEP/254. 17 de mayo de 2010. Trae el pár. 7: “*A possibilidade de prazos de classificação indefinidos ou de sucessivas prorrogações, quando em jogo questões relativas à segurança nacional, ou aos mais altos interesses do Estado e de suas relações internacionais, está prevista também na legislação de diversos países democráticos e que gozam de pleno estado de direito. Questiona-se o vazio ‘automatismo’ em permitir-se somente uma única prorrogação*”.

fundamento en la Súmula nº 6 CMRI. En el recurso presentado al *Ministro das Relações Exteriores*, se aclara la solicitud y su propósito y se informa que el mismo pedido fue presentado a otros órganos. El recurso fue igualmente desestimado, ahora con fundamento en el art. 15, III del Decreto 7.724 y en la Súmula 6 del CMRI. El canciller Mauro Vieira informa que “*a documentação encaminhada a Vossa Senhoria foi compilada após buscas nos arquivos das seguintes unidades da Secretaria de Estado: Departamento de Comunicações e Documentação, Consultoria Jurídica, Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior e Gabinete*”. En el recurso a la CGU, se indica que la respuesta al recurso de 2ª instância sugiere que no fueron realizadas nuevas búsquedas ante los esclarecimientos presentados en el recurso, como procedió la CGU en respuesta al recurso de 2ª instância del proceso 00075.000971/2015-71 y se detalla que la solicitud incluye posibles documentos referentes a la participación del representante del Ministerio en el grupo de trabajo sobre el tema en el *Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção*. La CGU solicitó esclarecimientos al Itamaraty, que informó la realización de nuevas búsquedas, incluso en archivos personales de funcionarios y ha encontrado “*documentos informais*”, así como las páginas faltantes. Así, se decide “*pelo não conhecimento do recurso*”<sup>1045</sup>.

Esta solicitud muestra, a la vez, la importancia de invertir en archivos y mantenerlos siempre en orden; la importancia del procedimiento de *esclarecimentos adicionais* por parte de la CGU; la actitud cooperativa del Itamaraty con la CGU y la actitud constructiva de revisar su decisión y, con ello, buscar y encontrar documentos que, en dos ocasiones, había informado inexistir (Súmula 6 CMRI).

Esta solicitud ha servido, igualmente, para que la CGU registrara la necesidad de presentar justificación de prórroga de plazo de respuesta. Ha servido, además, para dar a conocer la buena práctica del Itamaraty de informar sobre los archivos buscados, como informado por el Canciller – expresión de buena fe y diligencia compatible con la sentencia del caso Gomes Lund de la Corte de San José (párs. 211-212), que podría, en efecto, constituir obligación legal expresa.

---

<sup>1045</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 09200000600201581*. Y CGU. Parecer. 09200.000600/2015-81. 11 de marzo de 2016. Párs. 1 y 10.

### 3.8.6. *Solicitud a la Casa Civil*

La solicitud 00077.001107/2015-76, concluida el 14 de diciembre de 2015, tras el examen de dos instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet<sup>1046</sup>.

La solicitud permite acceso a la *Exposição de Motivos* y al proyecto de ley, lo que no corresponde a lo solicitado, como presentado en recurso, que aclara el pedido. En respuesta, se informa de que no hay documentos conforme a lo solicitado. Así, tras recurso al *Ministro Chefe da Casa Civil*, que busca nuevamente aclarar lo solicitado, se reitera que no hay documentos conforme a lo solicitado<sup>1047</sup>.

Son perceptibles varias deficiencias formales, como la ausencia de indicación de la autoridad responsable por la respuesta inicial y por la respuesta al recurso de 1ª instancia (firmadas por el *Serviço de Informações ao Cidadão do Palácio do Planalto*), en desatención al § 1º del art. 22 de la Ley 9.784; el hecho de que la respuesta al recurso de 2ª instancia, dirigida al ministro, también fue firmada por el *Serviço de Informações ao Cidadão do Palácio do Planalto*, en contrariedad a la disposición citada, al § 1º del art. 16 de la LAIP y al *parágrafo único* del art. 21 del Decreto 7.724; la irrazoabilidad de la prórroga de plazo de la respuesta inicial, inobservancia del art. 2º de la Ley 9.784, combinada con el art. 20 de la Ley 12.527.

Por fin, y en especial, llama la atención que la *Casa Civil* – que, como visto, preparó la *Exposição de Motivos* – haya tardado tanto en encontrarla y no tenga otros documentos sobre la materia.

---

<sup>1046</sup> CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001107201576.* Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432789&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00077%252E001107%252F2015%252D76&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 10 de diciembre de 2019.

<sup>1047</sup> Id.

### ***3.8.7. Solicitud al Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República***

La solicitud 00077.001108/2015-11, concluida el 14 de diciembre de 2015, tras envío a la Casa Civil y examen de una instancia recursal, bien como dicho recurso y su respuesta se encuentran disponibles en internet<sup>1048</sup>.

La solicitud gira alrededor del envío de la solicitud a la Casa Civil, lo que fue contestado en recurso de 1ª instancia – “*o GSI não só não justificou o ato administrativo de reencaminhar o pedido como o fez dias após assumir a competência para respondê-lo (mensagem de prorrogação do prazo). O reencaminhamento do pedido, assim, padece de dupla ilegalidade e viola dispositivos como os arts. 2º, I, VII, VIII; 11 c/c 13, III; 50, I, todos da Lei 9784. O GSI é um dos órgãos co-autores da Exposição de Motivos Interministerial nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR, pelo que o assunto, claramente, também lhe é afeto. O interessado requer, assim, que o pedido seja respondido pelo GSI, por ser tema de sua competência e ser esse o único caminho para atender ao propósito do pedido*”. En respuesta, se informa que “*ante a impossibilidade técnica de redireccionar este recurso ao Gabinete de Segurança Institucional da Secretaria de Governo, sugerimos ao interessado reencaminhar seu pedido àquele órgão, com maior especificação da informação buscada*”.

La solicitud no posibilita acceso a cualquier documento, pero evidencia la importancia de considerar la posibilidad de incluir en la LAIP un recurso administrativo a la decisión de “*reencaminhar*” el pedido a otro órgano.

### ***3.8.8. Solicitud a la Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República***

La solicitud 00077.001109/2015-65, concluida el 14 de diciembre de 2015, tras envío a la Casa Civil y examen de dos instancias recursales, bien como dichos recursos y sus

---

<sup>1048</sup> CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001108201511. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=436046&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgugov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00077001108201511&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 11 de diciembre de 2019.

respuestas se encuentran disponibles en internet, así como, en archivo propio, la *Exposição de Motivos*<sup>1049</sup>.

La solicitud gira alrededor del envío de la solicitud a la Casa Civil, lo que fue contestado en ambos recursos, que, además, aclaran lo solicitado. En ambas respuestas, se informa de que fue realizada nueva búsqueda en la Casa Civil, “*sem que fossem localizados documentos que reflitam a posição ou preocupações da SECOM a respeito do Projeto de Lei em questão, além do já encaminhado*”.

También esta solicitud evidencia la importancia de considerar la posibilidad de incluir en la LAIP un recurso administrativo a la decisión de “*reencaminhar*” el pedido a otro órgano.

### **3.8.9. Solicitud a la Secretaria de Direitos Humanos**

La solicitud 00083.000373/2015-01, concluida el 7 de diciembre de 2015, tras el examen de dos instancias recursales, bien como dichos recursos y sus respuestas se encuentran disponibles en internet, así como la *Nota Técnica* n° 123/2011–SE/SDH/PR-aco, con fecha de 1° de noviembre de 2011, por Andre Cavas Otero (copia no firmada), *Advogado da União*, que analiza la constitucionalidad del PLC 41/2010<sup>1050</sup>.

La solicitud gira alrededor de la no existencia de la información solicitada. Por medio de la respuesta al recurso de 1ª instancia, firmada por la *Chefe da Assessoria da Secretaria Executiva*, Caroline Reis, se informa que “*não se tem acesso ou conhecimento da Nota Técnica sobre a referida EM de 2009*”. El recurso de 2ª instancia aclara la información buscada. En respuesta a ese recurso, firmada por la *Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos*, Nilma Lino Gomes, “*repisa-se que esta Secretaria não conta com notas explicativas sobre a matéria*”<sup>1051</sup>.

---

<sup>1049</sup> CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001109201565. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432703&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>.

<sup>1050</sup> CGU. Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00083000373201501. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=430222&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00083%252E000373%252F2015%252D01&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 11 de diciembre de 2019.

<sup>1051</sup> Secretaria de Direitos Humanos. Recurso em 1ª instância. Resposta. Processo 00083.000373/2015-01.



Sin embargo, la solicitud permite el acceso a la Nota Técnica mencionada, que, aunque trate de momento posterior al anteproyecto de ley, demuestra la importancia del movimiento transnacional por la consolidación del DAIP. En efecto, la Nota Técnica se refiere a la Corte Interamericana y menciona “*um consenso crescente em âmbito internacional de que o acesso a informação constitui direito humano fundamental*”<sup>1052</sup>.

### 3.9. Observaciones

Se observó, en determinadas solicitudes de acceso a la información pública, reiterado incumplimiento de plazos. Se trata de una cuestión verdaderamente preocupante, pues cuando las autoridades no respetan los plazos, transmiten un mensaje incompatible con el Estado democrático de derecho – el mensaje de que un derecho sería un favor. Y cuando lo hacen reiteradamente, comprometen el propio sistema. Se ha observado, además, la necesidad de promover la formación del personal en la materia, monitorear el cumplimiento de la norma y, cuando fuese aplicable, no vacilar en, tras proceso con las debidas garantías, aplicar las medidas disciplinarias pertinentes.

Como se ve, la LAIP “*é resultado de longo e gradual processo de abertura do Estado brasileiro*”, que “*não se encontra desvinculado da evolução internacional sobre o tema*”. La LAIP viene a suplir lo que las normas previas no traían: principios, reglas generales, procedimiento concreto de solicitud de acceso, mecanismos de monitoreo<sup>1053</sup>. Es decir, en un contexto de multiplicidad de normas<sup>1054</sup>, la LAIP inaugura un *sistema* de acceso a la información pública.

---

Secretaria de Direitos Humanos. Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. 2ª instância. Protocolo e-SIC nº 00083.000373/2015-01. 7 de diciembre de 2015.

<sup>1052</sup> “*De fato, vários organismos internacionais responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos já reconhecem o direito fundamental de acesso a informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure esse direito na prática. Mencionem-se as Nações Unidas, organismos regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana.*” Y sigue: “[m]ais especificamente, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Reconhecidos Universalmente dispõe especificamente sobre o acesso a informação sobre direitos humanos em seu art. 6º” (p. 8). Por fin, observa que “*o projeto não só fortalece o direito humano à informação, previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos humanos, como incorpora em seus próprios mecanismos valores de direitos humanos e de promoção das novas tecnologias como instrumento de democratização*” (p. 9). Secretaria de Direitos Humanos. Nota Técnica nº 123/2011–SE/SDH/PR-aco. 1º de noviembre de 2011.

<sup>1053</sup> Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 66-67.

<sup>1054</sup> La iniciativa del *Conselho de Transparência*, para Bastos Paes, “*buscava organizar o cenário da legislação interna sobre o tema, caracterizado pela multiplicidade de normas e pela interpretação jurídica que muitas vezes limita o direito de acesso àquelas informações de cunho pessoal que estejam em poder do Estado*”. Para la autora, “*não é difícil concordar com a comparação feita entre o ‘mundo jurídico’ e ‘Babel’ quando afirma o autor que a ‘multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta’ (FERREIRA FILHO, 2001).*”

En un contexto en que el pasado sigue presente<sup>1055</sup>, la construcción de la ley de acceso a la información pública en Brasil ha sido un proceso complejo, que ha contado con vientos favorables y contrarios<sup>1056</sup>. Desde la perspectiva de esta investigación, importa notar las contribuciones legislativas de otros países (México, en especial, fue varias veces citado)<sup>1057</sup> y la participación de la sociedad civil (ABRAJI y OAB, p. ej.). Se destaca que la contribución de los sistemas internacionales de derechos humanos, aunque difícil de medir, no fue – sugiere el conjunto de documentos examinados – decisiva para la construcción y aprobación de la LAIP.

Especialmente en momentos complejos, como el que se vive en Brasil, es importante reconocer, si ese el caso, el trabajo, la seriedad y el compromiso de autoridades públicas. El conjunto de documentos examinados sugiere que el debate ocasionado por la construcción de la LAIP fue, en general, serio y democrático.

---

*De fato, a profusão de leis sobre o tema faz com que os textos publicados gerem reações que vão da perplexidade ao descaso da sociedade.” Y concluye: “[n]osso entendimento foi o de que a legislação esparsa dificultava a compreensão do tema por estudiosos, pelos agentes da administração e pelos cidadãos”.* Bastos Paes, E., Op. cit. pp. 248, 251 y 255, respectivamente.

<sup>1055</sup> Las ADPFs 153 y 320 y el caso Gomes Lund – todos en tramitación – dan fe de ello. Asimismo, “[a] questão da abertura, assim como do acesso aos arquivos da ditadura militar, é atravessada por todas essas tensões que envolvem o processo de transição para a democracia. **Como bem nota Elizabeth Jelín, os arquivos podem constituir um ‘espaço vivo de disputas políticas e sociais’** (2002:3). Apesar de todo o caminho que o país percorreu em direção à democracia nas últimas décadas, o tema do passado assombra vários espíritos e assinala os limites da democracia brasileira. Por outro lado, o esforço para estabelecer limites razoáveis ao tempo de sigilo dos documentos, tenham eles sido produzidos no período da ditadura militar ou não, vai além do tratamento do passado autoritário recente, na direção de uma transparência pública que se estabelece progressivamente como um dado central do funcionamento das sociedades democráticas”. Joffily, M., Op. cit. p. 133. Destaque del investigador. Para Pedro Dallari, se trata de “un ciclo de la historia brasileña que aún no ha terminado”. DALLARI, P., “Prólogo”, en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., *La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2017, pp. 9-12. p. 12. En el mismo sentido, Berdugo Gómez de la Torre, I., Op. cit. p. 159.

<sup>1056</sup> También durante la etapa inicial de implementación de la norma, fue necesario superar resistencias. Uno de los debates giró alrededor de la difusión de los sueldos de los funcionarios. Sobre ello, vd., entre otros, Wolfgang Sarlet, I., Molinaro, C. A., Op. cit. pp. 24-25.

<sup>1057</sup> Por cierto, la ley mexicana es “considerada la ley modelo de la región y en la que muchos países se han inspirado”. ROMERO SILVERA, G., “Implicaciones jurídicas del desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el marco del derecho a la libertad de expresión y los derechos humanos”, *American University International Law Review*, vol. 26, núm. 1, 2010, pp. 157-182. Disponible en <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1699&context=auilr>. Acceso el 11 de diciembre de 2019. p. 166.

## **CAPÍTULO 4**

# **LA LEY ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

*para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.*

João Cabral de Melo Neto

### **4.1. Panorama y propósito**

Tras el estudio de la ley brasileña de acceso a la información, llega el momento de tratar – desde un enfoque de derechos humanos – de la ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Así, serán examinadas las referencias a los sistemas internacionales de derechos humanos a lo largo de su tramitación, así como sus aspectos más importantes, en lo que se refiere a la publicidad activa, sin desconsiderar el contexto histórico del periodo. Para ello, fue analizado amplio conjunto de normas del ordenamiento español, así como presentada solicitud de acceso a la información pública a la Administración General del Estado, adelante tratada.

Se recuerda que cuestiones relacionadas a los demás Poderes y entidades escapan del marco de esta investigación.

Se reitera, por siempre oportuno, que el propósito de la tesis no es señalar errores, sino aprender en conjunto – en especial, porque se trata de un tema más o menos incipiente en casi todos los países y ámbitos.

El siguiente apartado busca conocer una muestra de la legislación existente en España ante de la aprobación de la ley objeto de investigación, con el doble propósito de situarnos en el contexto histórico y normativo de la evolución de nuestro derecho, en especial en lo que se refiere a la publicidad activa, así como de conocer normas que puedan servir de fuente de perfeccionamiento legislativo en la materia.

Con miras a conocer mejor el anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se solicitó al Ministerio de la Presidencia, el 9 de octubre de 2015, acceso a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (expediente 3268).

El 20 de octubre de 2015 “ha comenzado el cómputo de los plazos legalmente establecidos para contestar a su solicitud”, según el “Documento de comienzo de tramitación”.<sup>1058</sup> La resolución, de esa misma fecha, firmada por el Director General de Relaciones con las Cortes, trae que “[u]na vez analizada, se resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud”<sup>1059</sup> y se traslada la Memoria<sup>1060</sup>.

Las observaciones extraídas por medio de este diálogo serán presentadas de forma conjunta con las conclusiones derivadas del conjunto de solicitudes presentadas a la Administración General del Estado, en el capítulo siguiente.

## 4.2. Evolución del contexto normativo

### a) General

La opacidad acompaña a la Administración española “desde sus mismos orígenes”<sup>1061</sup>.

En ese contexto, la construcción del derecho de acceso a la información pública en España, a semejanza de lo ocurrido en la esfera internacional y en Brasil, encontró vientos contrarios y fue un proceso no exento de retrocesos. Los años bajo Franco dejaron huella, como la opacidad<sup>1062</sup>. En efecto, según el informe de 2004 del Defensor del Pueblo, la resistencia de la Administración a proveer información pública “no responde, como quizá pudiera pensarse, a razones de oportunidad, sino a reflejos autoritarios, propios de una

<sup>1058</sup> Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-3268. 9 de octubre de 2015.

<sup>1059</sup> Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-3268. 20 de octubre de 2015.

<sup>1060</sup> Memoria de Análisis de Impacto Normativo: Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin fecha.

<sup>1061</sup> “Los ‘*arcana imperii*’ son parte esencial de la configuración y el ejercicio del poder en la España imperial y, posteriormente, en los intentos racionalizadores de las administraciones liberales y tecnocráticas”. VILLORIA, M., “La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n° 7, 2014/2015, pp. 85-103. Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234/1170>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Itálico en el original. p. 88.

<sup>1062</sup> Para Escudero Alday, “el franquismo y su ideología se resisten a pasar a la historia” (p. 33) y “todavía hay elementos de la dictadura franquista que persisten en la realidad social e institucional española” (p. 58). ESCUDERO ALDAY, R., “La sombra del franquismo es alargada: el fracaso de la llamada Ley de Memoria Histórica”, en F. FERNÁNDEZ-CREHUET LÓPEZ, D. J. GARCÍA LÓPEZ (Eds.), *Derecho, memoria histórica y dictaduras*, Comares, Granada, 2009, pp. 33-60. En el mismo sentido, Josefina Cuesta, introduciendo una obra, “[h]a pretendido prestar un marco a la investigación, al debate y a la crítica académica sobre nuestro pasado reciente, cuyos efectos están aún vivos en la sociedad española, como lo están en otras sociedades que han sufrido períodos traumáticos en su historia.” (p. 15; destaque del investigador). Por cierto, “[s]etenta años después, desconocemos el número de funcionarios depurados”. p. 17. CUESTA, J., “Introducción”, en J. CUESTA (Dir.), *La depuración de funcionarios bajo la dictadura franquista (1936-1975)*, Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid, 2009, pp. 14-24. En ese sentido, vd.: *El Gobierno rechaza desclasificar documentos de entre 1931 y 1968*. 23 de junio de 2015. El País. Disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/23/actualidad/1435081654\\_573956.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/06/23/actualidad/1435081654_573956.html). Acceso el 12 de noviembre de 2019. A propósito, para Martín Pallín y Escudero Alday, “[l]a amnistía se convirtió en amnesia en aras de una pretendida gobernabilidad, estabilidad y paz.” MARTÍN PALLÍN, J. A., ESCUDERO ALDAY, R., “Introducción”, en J. A. MARTÍN PALLÍN, R. ESCUDERO ALDAY (Eds.), *Derecho y memoria histórica*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 9-18. p. 10.

Administración con una todavía escasa tradición de funcionamiento democrático y transparente”<sup>1063</sup>.

Herencia de los años opacos<sup>1064</sup>, la *Ley 9/1968*, de 5 de abril, sobre secretos oficiales<sup>1065</sup>, modificada por la *Ley 48/1978*, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales<sup>1066</sup>, prevé, en su artículo segundo, que “podrán ser declaradas ‘materias clasificadas’ los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado”<sup>1067</sup>. Según el *Decreto 242/1969*, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales<sup>1068</sup>, se indicará el plazo de duración de la clasificación “siempre que sea posible”. El Decreto prevé, además, una revisión periódica de las clasificaciones, pero no fija plazo ni procedimiento. En ambos casos, no parece haber suficiente seguridad jurídica<sup>1069</sup>. A pesar de ser “propia de un

---

<sup>1063</sup> *apud* Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia...* Op. cit. p. 36.

<sup>1064</sup> Según Alonso de Antonio, la Ley de Secretos Oficiales “[e]s una norma preconstitucional, pero la lectura de su preámbulo indica un deseo, aunque tímido, de asimilarse a otros países e integrarse así, aunque fuera de un modo jurídico, en el ámbito de naciones demócratas. (...) La aprobación de la LSO se produce en la última etapa del régimen anterior, cuando el acercamiento a los países democráticos comienza a hacerse visible”. ALONSO DE ANTONIO, Á. L., “La Ley de Secretos Oficiales”, *Foro, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, 2015, pp. 219-243. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/49721/46224>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. p. 229. A propósito, Aragón entiende que “[e]l problema de los secretos de Estado es uno de los más delicados, y por ello más polémicos, con que ha debido enfrentarse el constitucionalismo en su largo esfuerzo por someter el poder político al Derecho. Pocos asuntos, como éste, ponen de manifiesto la tensión entre la necesidad de preservar el Estado, sin cuya existencia no cabe la convivencia pacífica, y la necesidad de limitar y controlar a ese mismo Estado, sin lo cual esa convivencia no estaría basada en la libertad. Poder y Derecho, autoridad y democracia, seguridad y libertad, como conceptos, más que opuestos, complementarios, aparecen enmarcando este viejo y permanente problema de todas las formas políticas que se han ido sucediendo en la historia”. Más adelante nota “la importancia y complejidad” del tema y “[l]a magnitud de ese problema y, sin embargo, su escaso tratamiento entre nosotros (salvando algunas brillantes, pero limitadas incursiones doctrinales)”. ARAGÓN, M., “Prólogo”, en SÁNCHEZ FERRO, S., *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. XVII-XXIII. pp. XVII y XIX.

<sup>1065</sup> BOE núm. 84, de 6 de abril.

<sup>1066</sup> BOE núm. 243, de 11 de octubre.

<sup>1067</sup> La redacción original de la Ley era aún más amplia:

Artículo segundo.

A los efectos de esta Ley podrán ser declarados «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, cuyo conocimientos por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado o comprometa los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional.

A propósito, es importante tener en mente que “el secreto es, por definición, excluyente”. Es decir, “el secreto hace referencia a un espacio deliberadamente compartido por unos pocos y del que los demás quedan excluidos. Los autores que se han ocupado de concretar el significado del término ‘secreto’ hacen especial hincapié en este carácter selectivo del secreto”. Así, “[e]l secreto, se afirma, presupone distinción, separación entre lo que es secreto y lo que no lo es y, también, entre los sujetos encargados de custodiar el secreto y aquéllos otros que quedan excluidos del mismo”. SÁNCHEZ FERRO, S., *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. pp. 4-5.

<sup>1068</sup> BOE núm. 47, de 24 de febrero.

<sup>1069</sup> Art. 3º. I. La clasificación de «secreto» se aplicara a todas las materias referidas en el artículo anterior que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los Intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional.

II. La clasificación de «reservado» se aplicara a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos no comprendidos en el apartado anterior por su menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los

régimen no democrático”, una “pieza legal de difícil encaje en el actual ordenamiento jurídico”, la Ley 9/1968, modificada por la Ley 48/1978, tuvo su vigencia ratificada por los tribunales<sup>1070</sup>. Fue objeto de preocupación del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas, Pablo de Greiff, con motivo de su misión en España<sup>1071</sup>. A propósito, para Cousido González, la LAIP “se sitúa en una posición supletoria, respecto de otras leyes especiales. Parece evidente que la Ley de Secretos Oficiales tiene carácter de ley especial. Por eso, en relación con este asunto, la Ley de Transparencia habrá de aplicarse sólo cuando el aspecto en cuestión no esté ya contemplado por la Ley de Secretos Oficiales”<sup>1072</sup>. En ese contexto, es conveniente adaptar dicho régimen jurídico a la Constitución – en especial, la inclusión de una duración máxima de clasificación<sup>1073</sup> – y, mientras tanto, interpretarlo a la luz de la misma<sup>1074</sup>. Por cierto, “[e]n un Estado de Derecho contemporáneo cabe la idea del secreto, pero siempre como excepción especialmente restrictiva y en todo caso con una orientación finalista clara, esto es, la

---

referidos intereses fundamentales de la Nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional.

III. *Siempre que ello sea posible, la autoridad encargada de la calificación indicará el plazo de duración* de ésta, con mención de si pudiera ser suprimida o rebajada de grado. Para ello, podrá fijar una fecha o indicar un acontecimiento o hecho límite de dicho plazo. (...)

IV. A efectos de evitar la acumulación excesiva de material calificado, *la autoridad encargada de la calificación* deberá señalar los procedimientos para determinar, periódicamente, la conveniencia de la reclasificación o desclasificación de aquel material. (destaques del investigador)

<sup>1070</sup> COUSIDO GONZÁLEZ, M. P., “Derecho a la información e información pública. Los secretos oficiales”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dirs.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 431-450. p. 434. La autora cita particularmente la Sentencia del Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales de 14 de diciembre de 1995, referente al Recurso 726/96. Todavía según la autora citada, compete al Consejo de Ministros clasificar las materias en las categorías de secreto y reservado. Con fundamento en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, entiende que “el Consejo de Defensa Nacional no debe poder clasificar ni desclasificar, competencias que quedarían en manos exclusivas del Consejo de Ministros”, p. 437. Vd. arts. 2º-4º.

<sup>1071</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff: Misión a España”, A/HRC/27/56/Add.1 (22 de julio de 2014), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/27/56/Add.1>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Pár. 54. “El Relator Especial expresa preocupación por que, invocando riesgos a la seguridad nacional y la Ley de Secretos Oficiales, documentos históricos y grandes fondos militares y policiales permanecen clasificados y sin criterios claros que permitan su desclasificación”.

<sup>1072</sup> Cousido González, M. P., Op. cit. p. 436.

<sup>1073</sup> Alonso de Antonio, Á. L., Op. cit. p. 234. Se percibe “la necesidad de modificar sustancialmente esta regulación legal de los secretos oficiales para adaptarla a una nueva realidad constitucional, incluyendo la previsión de una duración máxima, ahora inexistente, de la clasificación”. En Brasil, la información clasificada tiene un plazo máximo de restricción de acceso, al fin del cual, la información se torna automáticamente de acceso público (art. 24 de la LAI). El plazo máximo de restricción de acceso de la a información *ultrassecreta* es de 25 años (15 años, la secreta y 5, la reservada), que puede ser prorrogada una única vez por la CMRI (art. 47, IV del Decreto 7724/12). A la CMRI compete, incluso, revisar a cada 4 años la clasificación de informaciones *ultrassecretas* ou *secretas* (art. 35 de la LAI). El CTBG podría tener una función semejante. A propósito, para un estudio sobre las normas relacionadas al deber de reserva, vd. pp. 234 y ss.

<sup>1074</sup> Alonso de Antonio, Á. L., Op. cit. p. 228. Para él, “[e]l hecho de que la ley sea preconstitucional, y teniendo en cuenta el momento político en el que se aprueba, es lógico que su literalidad pueda ser incompatible en algunos extremos con la Constitución. Por ello, como pedía el Defensor del Pueblo en el citado Informe, sería conveniente que se abordara la reforma del régimen jurídico de los secretos oficiales en España para adaptarlo a la Constitución. Hasta que llegue ese momento no se trata tanto de decir que la LSO es inconstitucional, sino que hay que interpretar sus artículos a la luz de la Constitución dando lógicamente primacía a ésta aplicándose directamente cuando el artículo en cuestión de la LSO tenga un contenido no conciliable con la Carta Magna”.

contribución a la defensa, en sentido amplio, del propio Estado, por lo que la actuación del gobierno en este orden debe estar presidida por la prudencia y el sentido de Estado sin que pueda defenderse la atribución al ejecutivo de un poder absoluto para clasificar cualquier tipo de materias”<sup>1075</sup>. La definición de plazo máximo de clasificación de información pública es una cuestión fundamental para la consolidación de nuestro derecho y del Estado democrático de derecho. Nunca es demasiado recordar que el sigilo es – o debería ser – una característica necesariamente temporal de la información pública<sup>1076</sup>. La información pública no pierde su característica de *res publica* mientras está temporariamente inaccesible a sus legítimos propietarios, es decir, mientras está clasificada.

A propósito, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, nota que “el Estado parte debe establecer un marco jurídico nacional en materia de archivos y permitir la apertura de los archivos sobre la base de criterios claros y públicos, de acuerdo con los derechos garantizados por el Pacto”<sup>1077</sup>. Se señala que el documento es posterior a la LAIP.

Tras décadas de autoritarismo y opacidad, la Constitución de 1978 (CE) reinauguró la democracia – el pueblo retomó el poder<sup>1078</sup>. Para ello, según García de Enterría, hubo “un verdadero pacto social lockeano”<sup>1079</sup>. Los derechos humanos fundamentan el nuevo orden, que tiene la Declaración Universal y los tratados pertinentes como referencia interpretativa (art. 10 CE)<sup>1080</sup>.

---

<sup>1075</sup> Ib. p. 222.

<sup>1076</sup> Vd. 4º, III de la LAIP brasileña y el art. 3º, IV del Decreto.

<sup>1077</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España”, CCPR/C/ESP/CO/6 (14 de agosto de 2015), disponible en <https://undocs.org/es/CCPR/C/ESP/CO/6>. Acceso el 12 de noviembre de 2019. Pár. 21.

<sup>1078</sup> Art. 1.2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

Con la nueva Constitución, las Personas pasaron de objeto del poder a sujeto de derechos. Según la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “[l]a Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos”.

<sup>1079</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución Española de 1978 como pacto social y como norma jurídica*, INAP, Madrid, 2003. En su prosa poética: “[a]l desaparecer el régimen franquista, el panorama de una reapertura del conflicto interminable no sedujo, felizmente, a nadie y todos se mostraron dispuestos a ceder en sus posiciones de base para buscar, entre todos también, un consenso esencial. Así se abrió entre nosotros, finalmente, un verdadero pacto social lockeano, nunca dado hasta ahora en la época contemporánea, pacto del que todos fuimos protagonistas y que desembocó en el milagro de la Constitución de 1978.” pp. 33-34. Sigue el autor, recordando que la Constitución “fue elaborada desde la base por la totalidad de las fuerzas políticas” y “refrendada por más del 87 por ciento de los votantes en referéndum universal.” Por fin, entiende que “[e]l “poder constituyente” del pueblo entero dejó de ser en esta ocasión una hipótesis teórica y se hizo visible y manifiesto, así, de una manera plástica, como pocas veces en cualquier país (ninguna, por supuesto, en el nuestro)”. p. 34.

<sup>1080</sup> Por cierto, Jiménez Sánchez expone que los derechos humanos tuvieron un papel central en la transición española y que “ahí, en ese territorio, el de los principios, donde se produjo una genuina ruptura”. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. J., “El papel de los derechos humanos en la transición española”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A.



En lo que se refiere a nuestra materia, la *Constitución Española*, además de consagrar la participación (art. 9.2) y el principio de publicidad de las normas (art. 9.3), reconoce el derecho a la información (art. 20.1.d)<sup>1081</sup> y prevé que el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos será regulado por ley (art. 105.b)<sup>1082</sup>. Asimismo, “hay que insistir que la exigencia de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos deriva directamente del principio democrático sobre el que se sustenta la legitimidad del ejercicio del poder, tal y como establecen los artículos 9.3, 24.2, 51.2, 80, 91 y 120 de la CE, preceptos todos ellos que proclaman y reclaman la publicidad de la acción pública en todos los ámbitos, sin exclusión”<sup>1083</sup>. Sin embargo, no hubo, en su momento, un debate compatible con la importancia del tema<sup>1084</sup>. Por cierto, hubo en España un importante debate sobre la naturaleza jurídica de nuestro derecho y su fundamento constitucional, de que se tratará oportunamente.

A propósito, varios autores españoles abordan el principio democrático al tratar de nuestro derecho. Para Santamaría Pastor, “[l]a democracia es un sistema que se presupone, por definición, transparente: el poder y sus órganos, se piensa, no deben tener apenas secretos

---

MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 885-892. p. 891.

<sup>1081</sup> Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. (Título I - De los derechos y deberes fundamentales)

<sup>1082</sup> Art 105. La ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. (Título IV – Del Gobierno y de la Administración).

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se refiere al art. 105, como se verá adelante.

<sup>1083</sup> BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014. p. 52. Díez-Picazo, ya en 1998, trajo: “[l]a idea de que en la Constitución late un principio general de publicidad de la actuación de los poderes públicos tiene un sólido fundamento: la democracia no puede sobrevivir sin opinión pública; y opinión pública es tanto opinión del público como opinión sobre asuntos públicos. Ello se traduce en una innegable necesidad de información y crítica, sin las cuales resulta imposible la exigencia de responsabilidad, política y jurídica, a quienes desempeñan funciones públicas. No vale la pena insistir más sobre cosas tan conocidas”. DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sobre secretos oficiales*, Civitas, Madrid, 1998. p. 82.

<sup>1084</sup> De acuerdo con Rams Ramos, “es indudable la importancia jurídico-política que se deriva de la consagración del derecho de acceso en un precepto constitucional que, sin embargo, no suscitó prácticamente debate político alguno en el momento de su formulación y que pasó casi desapercibido en el proceso constituyente. El hecho, además, de la tardanza en su desarrollo por parte del legislador – casi catorce años desde la aprobación del Texto constitucional – y las dificultades demostradas en los últimos años para llegar a su regulación por una Ley, hace entrever la dificultad y las reticencias existentes para articular legalmente un derecho y un principio objetivo que podrían haber revolucionado la tradicional actuación oscurantista de la Administración”. Y sigue: “[e]l equilibrio entre secreto y transparencia se planteada en los primeros años de la democracia como un problema jurídico-político cuyas soluciones, además de requerir para su articulación de una exquisita técnica jurídica, debían superar una tradición de siglos en una coyuntura política de transición hacia un régimen democrático de instituciones plenamente sometidas a la ley y a los controles que son propios de las democracias, que se ha prolongado en el tiempo de manera incomprensible”. RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 160, 2013, pp. 155-188. p. 165.

para los ciudadanos, (...) los auténticos titulares y ‘propietarios’ de aquél”<sup>1085</sup>. En obra de Gamero Casado y Fernández Ramos, se lee que “[l]a publicidad o transparencia de las Administraciones Públicas se considera hoy en día como un corolario ineludible de todo Estado democrático, en el cual los ciudadanos deben poder controlar el ejercicio del poder público, lo que requiere el acceso a las fuentes de información públicas”<sup>1086</sup>.

Siguiendo con ese breve contexto histórico y normativo, véase que la *Ley 7/1985*, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tiene un capítulo dedicado a la información y participación ciudadanas, en que se prevé, p. ej., que “[l]as Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad” (art. 69.1) y que la “denegación o limitación” del derecho de acceso a archivos y registros “deberá verificarse mediante resolución motivada” (art. 70.3)<sup>1087</sup>. Ya en 1985 había en la legislación española una semilla de publicidad activa<sup>1088</sup> y una obligación de motivar la denegación de acceso – a propósito, no se registra, en esa norma, la posibilidad de silencio administrativo.

La *Ley 16/1985*, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, establece que el patrimonio documental integra el Patrimonio Histórico<sup>1089</sup>. En líneas generales, esos documentos “serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición

---

<sup>1085</sup> Pero advierte que no se puede llegar “a la conclusión simplista de que las Administraciones de los países democráticos no deben guardar secreto alguno frente al conjunto de los ciudadanos”. Y sigue: “[e]l problema, como tantas otras veces, es de grado: hay cosas que deben ser siempre públicas, igual que hay otras que nunca debieran serlo; y hay cosas que pueden y deben ser públicas para algunas personas, pero no para otras. La cuestión es de una importancia tan grande como su complejidad”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de derecho administrativo general. Tomo I*, Iustel, Madrid, 2016. pp. 88-89.

<sup>1086</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 3: La posición jurídica de los ciudadanos”, en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 102-133. p. 108.

<sup>1087</sup> BOE núm. 80, de 3 de abril.

Art. 70.3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

Asimismo, vd. arts. 69-72.

<sup>1088</sup> A propósito, Fernández Ramos comparte que “[l]a ahora llamada publicidad activa no nace con las modernas leyes de transparencia pública del siglo XXI. Muy al contrario, si por publicidad activa entendemos, a estos efectos preliminares, la imposición a la Administración pública del deber de publicar determinadas de informaciones de interés público, para conocimiento general de la ciudadanía, debe convenirse que esta actividad está inescindiblemente ligada al nacimiento mismo del Estado constitucional”. Y se refiere a la Constitución de Cádiz. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Publicidad activa: régimen general”, en E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS (Coord.), J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 849-912. p. 849.

<sup>1089</sup> BOE núm. 155, de 29 de junio. Vd. arts. 1º y 48-58. El art. 49.2 prevé que:

2. Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos” (art. 57.1.a)<sup>1090</sup>. Asimismo, prevé una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y la posibilidad de constitución de Comisiones Calificadoras en organismos públicos (art. 58).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>1091</sup> (en adelante, LRJPAC o Ley 30/1992) – derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>1092</sup>, de la que se tratará oportunamente – fue modificada en varias ocasiones. La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>1093</sup> añadió los principios de transparencia y participación (art. 3.5) – aunque ya en la Exposición de Motivos, se refiriese a la “tradicional opacidad de la Administración”.

Ya en su texto original, el artículo 35 otorgaba una serie de derechos a los ciudadanos<sup>1094</sup>, en sus relaciones con la Administración, como: “a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes”. La LAIP modificó la redacción del art. 35.h), que pasó a ser: “h) Al acceso a la información pública, archivos y registros”.

---

<sup>1090</sup> Llama la atención el art. 57.1.b):

1. La consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español a que se refiere el artículo 49.2 se atenderá a las siguientes reglas (...)

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.

<sup>1091</sup> BOE núm. 285, de 27 de noviembre.

<sup>1092</sup> BOE núm. 236, de 2 de octubre. “No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto. [Ref. BOE-A-2018-12131](https://www.boe.es/boe-A-2018-12131), produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que será a partir del día 2 de octubre de 2020, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las materias mencionadas”. Nota disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>. Acceso el 21 de noviembre de 2019.

<sup>1093</sup> BOE núm. 12, de 14 de enero.

<sup>1094</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 38/1995 confirma que “la citada Ley [30/1992], al atribuir este derecho a los ciudadanos, está reconociendo únicamente su ejercicio a los nacionales españoles”.

Como se ve, la LRJPAC garantizaba a los ciudadanos el derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas y, en su momento, trajo una breve regulación de ese derecho<sup>1095</sup>, que, con claras deficiencias, como ausencia de regulación procedimental y de órgano de control, no fue capaz de generar una cultura de transparencia<sup>1096</sup>. Según la propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (documento obtenido vía solicitud de acceso a la información pública, como se verá), la regulación de nuestro derecho previa a la LAIP (art. 37 de la Ley 30/1992) sufría de “graves deficiencias que han sido reiteradamente puestas de manifiesto”<sup>1097</sup>.

Aun así, hubo disposiciones que podrían ser consideradas antecedentes – aunque tímidos – de la publicidad activa, como la publicación periódica de la relación de documentos “sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares (37.9), bien como “las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes” (37.10). Sin embargo, como expresado en la MAIN, el art. 37 de la Ley 30/1992 ya era “muy parca en su previsión de medidas de publicidad activa adaptadas al

---

<sup>1095</sup> Del texto original del art. 37, se nota que el pár. 4 preveía denegación “cuando prevalezcan razones de interés público”, concepto jurídico indeterminado que posiblemente trajo algún grado de inseguridad jurídica. Los párs. 9 y 10, reproducidos a continuación, pueden ser considerados, al menos en el plan legislativo, semilla de publicidad activa.

9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.

<sup>1096</sup> GUICHOT, E., “Capítulo I: El sentido, el contexto y la tramitación de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en E. GUICHOT (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 17-34, p. 19. Por otro lado, también se registra que “[l]a regulación contenida en el artículo 37 de la LPC de 1992, aunque compleja, supuso un avance importante en orden a la transparencia de la actividad de la Administración y contribuyó decisivamente a situar a nuestro Derecho en una posición de vanguardia que en el panorama comparado marca desde la temprana fecha de 1766 el ordenamiento sueco, en el que se inspiró la *Free Information Act* norteamericana de 1966. Esa posición ha sido consolidada por la nueva Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de 9 de diciembre de 2013”. p. 509. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, Civitas, Cizur Menor, 2017.

<sup>1097</sup> Según la MAIN: “hay que hacer una aclaración importante, a veces desconocida o soslayada: en España sí hay una regulación específica del derecho de acceso a la información pública. En efecto, el artículo 105 b) de la Constitución lo reconoce, y el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo desarrolla, eso sí, con graves deficiencias que han sido reiteradamente puestas de manifiesto: se limita a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, establece restricciones amplias a las que se les aplicaría, incluso, una cláusula abierta (según la cual el ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley) que hace depender la efectividad del derecho, de facto, de una decisión discrecional de la Administración. A todo esto hay que sumar la falta de regulación del procedimiento o de creación de instituciones de tutela que liberen al demandante de información de tener que acudir a un costoso y lento proceso judicial con efectos disuasorios”. p. 4.

nuevo contexto de la Administración electrónica”<sup>1098</sup>. El mencionado artículo 37 fue modificado por la LAIP poco antes de la derogación de la Ley 30/1992 por la Ley 39/2015<sup>1099</sup>.

La *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, preveía que “[l]os interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco” de determinados puntos (art. 5.1). Preveía, además, requisitos para la comunicación de datos a terceros, como “el previo consentimiento del interesado” (art. 11.1) y el derecho de acceso (art. 15)<sup>1100</sup>. Asimismo, el art. 20 preveía que “[l]a creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el ‘Boletín Oficial del Estado’ o Diario oficial correspondiente” (art. 20.1) y establecía requisitos mínimos para la publicación (art. 20.2) – la definición de unos mínimos a publicar es una forma de garantizar los bienes jurídicos protegidos por esa ley, en lo que podría ser considerado una semilla de publicidad activa. La norma fue derogada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales<sup>1101</sup>.

La *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*,<sup>1102</sup> derogada por la Ley 39/2015<sup>1103</sup>, fue un paso importante para la configuración de nuestro derecho en la medida en que, por medio de aquella norma, se reconoce el impacto y el potencial de internet, que puede contribuir de forma decidida a

---

<sup>1098</sup> MAIN. p. 6. Todavía sobre el art. 37 de la Ley 30/1992, sigue la MAIN: “esta regulación, defectuosa e introducida sin autonomía en una norma ‘burocrática’, ha pasado desapercibida y ha sido incapaz de generar una cultura de la transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración”. p. 6

<sup>1099</sup> **Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública.**

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.

<sup>1100</sup> BOE núm. 298, de 14 de diciembre.

Artículo 15. Derecho de acceso.

1. El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.

2. La información podrá obtenerse mediante la mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

3. El derecho de acceso a que se refiere este artículo sólo podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a doce meses, salvo que el interesado acredite un interés legítimo al efecto, en cuyo caso podrán ejercitarlo antes.

<sup>1101</sup> BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018. Vd. disposición derogatoria única.

<sup>1102</sup> BOE núm. 150, de 23 de junio.

<sup>1103</sup> “No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto. [Ref. BOE-A-2018-12131](https://www.boe.es/boe/A-2018-12131), produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que será a partir del día 2 de octubre de 2020, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las materias mencionadas”. Nota disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acceso el 21 de noviembre de 2019.

superar barreras, como tiempo y distancia, en la relación con la Administración e, incluso, cambiar la perspectiva que se tiene de ella – “[e]sas condiciones permiten también a los ciudadanos ver a la Administración como una entidad a su servicio y no como una burocracia pesada”, trae la Exposición de Motivos. Como ya se mencionó en la primera parte de esta investigación, es importante que se reconozca explícitamente, como lo hace esta norma, que los derechos conllevan obligaciones<sup>1104</sup> y luego precisarlas<sup>1105</sup>. La Ley 11/2007 buscó, entre otras finalidades, “[f]acilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo” (art. 3.2) o “[s]implificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia” (art. 3.6), y tuvo entre sus principios los de “accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos” (art. 4.c) y “de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas” (art. 4.k). En concreto, se previó, entre los derechos de los ciudadanos, la difusión de determinada información (art. 6.3), como “datos de las autoridades competentes” (art. 6.3.b). Asimismo, la ley trata de la publicación electrónica de boletines oficiales y del tablón de anuncios o edictos (arts. 11 y 12). Se destaca, por fin, la obligación de preparar un Plan, ajustado a calendario concreto, que incluya estimaciones de recursos económicos, técnicos y humanos, bien como mecanismos de evaluación y control<sup>1106</sup>. A

---

<sup>1104</sup> La Exposición de Motivos constata que “[e]l servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. Esa es una de las grandes novedades de la Ley: pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos (...) a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas”. Y sigue: “[l]a Ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central del proyecto de Ley.”

<sup>1105</sup> Exposición de Motivos. “Pero en torno a dicho eje es preciso abordar muchas otras que contribuyen a definir y concretar el alcance de ese derecho. Así, por ejemplo, tal derecho se hace efectivo de modo real mediante la imposición, al menos en el ámbito de la Administración General del Estado y en los términos de la ley, de la obligación de poner a disposición de ciudadanos y empresas al menos un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y servicios de su competencia; presentar solicitudes y recursos; realizar el trámite de audiencia cuando proceda; efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que les remitan la Administración Pública. También debe encontrar información en dicho punto de acceso único sobre los servicios multicanal o que le sean ofrecidos por más de un medio, tecnología o plataforma”.

<sup>1106</sup> **Disposición adicional tercera.** *Plan de Medios en la Administración General del Estado.*

En el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley, el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, elevará al Consejo de Ministros un Plan de implantación de los medios necesarios para el ámbito de la Administración General del Estado. Dicho Plan incorporará las estimaciones de los recursos económicos, técnicos y humanos que se consideren precisos para la adecuada aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en los tiempos establecidos en el calendario al que se refiere el apartado 2 de la disposición final tercera, así como los mecanismos de evaluación y control de su aplicación. (...)

**Disposición final tercera.** *Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.*

2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

propósito de la obligación de preparar planes para la realización de derechos humanos trata, entre otros puntos, el capítulo final de esta tesis.

El *Real Decreto 1401/2007*, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos<sup>1107</sup>, prevé que dicha Comisión “tiene como finalidad el estudio y dictamen sobre las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos” (art. 1.1).

La *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*<sup>1108</sup>, modificada por la *Ley 18/2015, de 9 de julio*, por la que se modifica la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*<sup>1109</sup> incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo. Como aparece en el preámbulo, “[l]as diferentes Administraciones y organismos del sector público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada”. Es decir, “el potencial de información del sector público” es importante y, con esa norma, se busca “facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público”. Con eso, “se aporta un valor añadido al derecho de acceso”. En ese contexto, importa destacar que la ley reconoce que “la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia”. La ley no se aplica, p. ej., a “documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso” (art. 3.3.a). La obligación de mantener un “catálogo de información pública reutilizable” (art. 4.5) se aproxima de la esencia de difusión activa de información pública, así como la puesta a disposición de documentos para reutilización por medios electrónicos (art. 5). En la disposición adicional primera, consta expresamente la obligación de desarrollar planes y programas para facilitar la

---

<sup>1107</sup> BOE núm. 267, de 7 de noviembre.

<sup>1108</sup> BOE núm. 276, de 17 de noviembre.

<sup>1109</sup> BOE núm. 164, de 10 de julio.



reutilización. La obligación estatal de producir información pública es fundamental para el MSCDH, presentado en el capítulo final.

La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, tuvo importante impulso de la sociedad civil y compleja tramitación parlamentaria<sup>1110</sup>. A pesar de muy criticada<sup>1111</sup>, esa norma trae preceptos importantes para la construcción de nuestro derecho, en especial en lo que se refiere a la producción y difusión activa de información pública. En ese sentido, según consta en su Exposición de Motivos, “la Ley sienta las bases para que los poderes públicos lleven a cabo políticas públicas dirigidas al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática”. Así, sus arts. 11 a 14 “prevén medidas e instrumentos para que las Administraciones públicas faciliten, a los interesados que lo soliciten, las tareas de localización, y, en su caso, identificación de los desaparecidos”. Por medio de los arts. 20-22, “[c]on el fin de facilitar la recopilación y el derecho de acceso a la información histórica sobre la Guerra Civil, la Ley refuerza el papel del actual Archivo General de la Guerra Civil Española”. La Ley “quiere contribuir a cerrar heridas todavía abiertas en los españoles y a dar satisfacción a los ciudadanos que sufrieron, directamente o en la persona de sus familiares, las consecuencias de la tragedia de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura”. Su propósito es, según la propia Exposición de Motivos, “promover el conocimiento y la reflexión sobre nuestro pasado, para evitar que se repitan situaciones de intolerancia y violación de derechos humanos como las entonces vividas”.

Sauca Cano reconoce el derecho de acceso a la información en el art. 22.1 (acceso a los fondos documentales en archivos públicos y obtención de copias) y “de manera singular”,

---

<sup>1110</sup> BOE núm. 310, de 27 de diciembre. Según Escudero Alday, “[l]o característico de este proceso de recuperación de la memoria histórica es que ha salido de la propia sociedad civil, que demandó de la clase política española una decidida acción a este respecto.” (p. 35) Si para unos, la Ley profundizaría una división; para otros, era insuficiente. Tras un “acuerdo de mínimos” entre el Gobierno y los parlamentares del grupo Izquierda Unida-Iniciativa por Catalunya Verds, fue posible que la norma viera la luz, ya que “[e]l debate estuvo a punto de concluir sin ley” (p. 36). Escudero Alday, R., Op. cit. pp. 35-36.

<sup>1111</sup> Para Escudero Alday, “la vaguedad e indeterminación con la que están redactadas muchas de sus cláusulas; sobre todo, las relativas a las autoridades competentes y a las *medidas concretas a adoptar*” y la ausencia de voluntad política “por parte del Gobierno para exprimir al máximo las posibilidades que, a pesar de sus imperfecciones e insuficiencias, ofrece la Ley” contribuyen al fracaso de esta norma. p. 55 (destaque del investigador). Para él, “sus cláusulas son más bien del tipo ‘principalista’ (...) [y] lo cierto es que se asemejan bastante a las normas de *Soft Law*; es decir, normas que no imponen *per se* una determinada solución, sino que buscan y requieren el acuerdo de diferentes sujetos – frecuentemente, con opuestos intereses políticos – para que sus objetivos surtan efecto” (p. 56). Ib.

en la Disposición adicional octava de la Ley 52/2007 (acceso a los libros de las actas de defunciones)<sup>1112</sup>.

En lo que se refiere al DAIP, es posible identificar una serie de obligaciones que exigen medidas de la Administración, en especial, de *producción de información pública* – punto importante sobre el que se tratará en el capítulo 5 de esta investigación. En el plan normativo, especialmente si son examinadas en conjunto, esas obligaciones podrían ser consideradas antecedentes de publicidad activa. Son ellas: i) elaborar planes de trabajo relacionados a la localización e identificación de víctimas (art. 11); ii) confeccionar un mapa integrado de fosas (art. 12); iii) dar adecuada publicidad a las solicitudes de exhumación (art. 13); iv) elaborar un catálogo de vestigios (art. 15); v) confeccionar un censo de edificaciones y obras realizadas mediante trabajos forzosos (art. 17); vi) por medio del Centro Documental de la Memoria Histórica<sup>1113</sup>: desarrollar el Archivo General de la Guerra Civil Española; recopilar los testimonios orales relevantes; recuperar, reunir, organizar y poner a disposición de los interesados los fondos documentales pertinentes; fomentar la investigación histórica sobre la Guerra Civil, el franquismo, el exilio y la Transición, y contribuir a la difusión de sus resultados; impulsar la difusión de los fondos del Centro y facilitar la participación activa de los usuarios y de sus organizaciones representativas; otorgar ayudas a los investigadores, mediante premios y becas; reunir y poner a disposición de los interesados información y documentación sobre procesos similares habidos en otros países (art. 20); vii) adquirir documentos referidos a la Guerra Civil o a la represión política subsiguiente que obren en archivos públicos o privados, nacionales o extranjeros, con previsión presupuestaria anual (art. 21); viii) adoptar medidas para la protección, la integridad y catalogación de los documentos (art. 22); ix) establecer el marco institucional que impulse las políticas públicas relativas a la conservación y fomento de la memoria democrática (disposición adicional tercera)<sup>1114</sup>.

---

<sup>1112</sup> SAUCA CANO, J. M., “El derecho ciudadano a la memoria histórica: concepto y contenido”, en J. A. MARTÍN PALLÍN, R. ESCUDERO ALDAY (Eds.), *Derecho y memoria histórica*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 73-104. p. 99. El autor se refiere, igualmente, al art. 22.2 de dicha norma (aplicación de lo previsto en el art. 22.1 a archivos privados sostenidos con fondos públicos). En nota de pie, cita el art. 57.c de la Ley 16/1985.

<sup>1113</sup> Vd. Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica.

<sup>1114</sup> Al menos hasta 2009, “[n]o consta ninguna iniciativa en esta dirección”. Escudero Alday, R., Op. cit. pp. 59-60.

En efecto, el relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas, Pablo de Greiff, en el ya citado documento sobre su misión en España (doc. A/HRC/27/56/Add.1), “nota con preocupación que no se estableció nunca una política de Estado para la promoción de la verdad y que la Ley 52/2007 no soluciona en absoluto este problema” (pár. 46).

El informe trae consideraciones importantes. En síntesis, entiende, por un lado, que la reforma de las Fuerzas Armadas puede ofrecer lecciones útiles a otros países, y, por otro, que “[l]os esfuerzos por responder a los legados de la Guerra Civil y de la dictadura (...) han sido caracterizados por la fragmentación. Las medidas adoptadas no han respondido a una política de Estado consistente, incluyente y global en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición” (pár. 3 del resumen). Llama al Estado y la sociedad civil a poner la noción de derechos en el centro del debate (pár. 5 del resumen). Específicamente sobre nuestro derecho, resalta que la “gran cantidad de información acerca de la violencia que tuvo lugar en España, especialmente en la Guerra Civil (...) está sumamente dispersa, usa metodologías diferentes y necesita verificación” (pár. 43). Y “constata que no existen censos oficiales de víctimas, ni datos o estimaciones oficiales sobre el número total de víctimas de la Guerra Civil y la dictadura” (pár. 45). Manifiesta que “[l]a compilación de testimonios orales de las víctimas y testigos directos es particularmente importante y urgente debido a la edad avanzada de estas personas y el riesgo de que sus voces y la invaluable información que puedan proporcionar se pierdan definitivamente” (pár. 49).

Fueron bien recibidos por el relator “la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica de Salamanca, así como los esfuerzos para promover la centralización de algunos archivos y el acceso de los mismos a investigadores y particulares”, que destaca la importancia de los archivos para la “realización del derecho a la verdad” (pár. 50). También fueron bien recibidas “las disposiciones de la Ley 52/2007 que garantizan el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de las copias que se soliciten. Nota que el Centro de Salamanca integró fondos documentales de significativa relevancia, lo cual permitió el acceso a documentos anteriormente cerrados a la consulta” (pár. 51). Pero la distancia entre la norma y la práctica se nota: “si bien una gran cantidad de documentos estarían en teoría disponibles, en la práctica persisten dificultades y restricciones en su acceso. Varias fuentes indican una disparidad en las prácticas y

posibilidades de acceso en función de los archivos o funcionarios a cargo, una amplia dispersión de la información y falta de medios técnicos y de personal que garanticen el registro de todos los documentos para su debido acceso. También indican que generalmente no se permite el acceso libre a los archivos, limitando la orientación de las investigaciones. No existen mecanismos para atender las reclamaciones o interponer recursos en caso de negación del acceso. También reportan impedimentos en la localización de algunos fondos, como el archivo de inteligencia del Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno” (pár. 52).

El relator menciona la inexistencia de “mecanismos para atender las reclamaciones o interponer recursos en caso de negación del acceso” (pár. 52). Se observa que, en aquella fecha, la LAIP estaba, en ese aspecto, en *vacatio legis* (disposición final novena de la Ley 19/2013) y que el Estado silenció sobre ello en sus comentarios<sup>1115</sup>. El relator especial señala que la legislación vigente no soluciona esos desafíos, que pueden ser enfrentados “a través de una política estatal y una ley de archivos que revise los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, de conformidad con los estándares internacionales, incluyendo el derecho a la verdad” (pár. 56) y “lamenta que la reciente Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no haya sido la oportunidad para abordar los vacíos legales en materia de acceso. Lamenta que recientes propuestas legislativas que buscaban atender esta situación hayan sido desestimadas” (pár. 57). Entre sus recomendaciones se encuentran: sistematizar la información existente (una de las funciones de un “mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad”; párr. 104.g) o “[e]stablecer una política estatal de archivos que garantice el acceso a todos los fondos, revisando los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, para ajustarlos a los estándares internacionales aplicables, incluyendo regulaciones claras, por ejemplo a través de la adopción de una Ley de archivos” (pár. 104.i). La referencia a la LAIP en este Informe muestra la íntima conexión entre el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información pública.

---

<sup>1115</sup> De hecho, España ni siquiera menciona la Ley 19/2013 en los Comentarios del Estado al informe del Relator Especial. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff: Adición: Misión a España: Comentarios del Estado al informe del Relator Especial”, A/HRC/27/56/Add.3 (17 de septiembre de 2014), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/27/56/Add.3>. Acceso el 13 de noviembre de 2019.

A propósito, González Quintana y Díez Llamazares manifiestan que “[l]o que parece evidente, no lo es tanto”. Observan que la mención a los archivos en la LAIP es “mínima y tangencial” y que “[l]a normativa sobre archivos es, en teoría, el complemento necesario y preciso a la LT”. En ese contexto y ante la ausencia de una ley de archivos, se ven obligados a compartir lo obvio: “[h]ay que garantizar la preservación y disponibilidad de los documentos para que exista auténtica libertad de acceso a la información pública. Y esto solo es posible mediante el diseño de políticas de gestión documental y la creación de Sistemas de Archivos que garanticen el tratamiento y la conservación, por el tiempo preciso, de aquellos”. Observan, además, que “el tratamiento de los documentos de titularidad pública tendría que ser objeto de preocupación desde la óptica del funcionamiento de las Administraciones”<sup>1116</sup>. Asimismo, registran la adopción, en 2012, en Brisbane, de los *Principios de Acceso a los Archivos*, del Consejo Internacional de Archivos. El principio 6, en especial, tiene en cuenta los derechos humanos<sup>1117</sup>. Los archivos y los archiveros tienen papel fundamental para la Historia, rol estratégico para los derechos humanos – y eso debería estar debidamente jurídicamente reflejado<sup>1118</sup>.

Según su preámbulo, el *Real Decreto 1708/2011*, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, “pretende (...) facilitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y documentos administrativos, mediante la clarificación de los criterios fijados en la muy

---

<sup>1116</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., DÍEZ LLAMAZARES, J., “Comentario a la disposición final primera. Archivos y transparencia. Preceptos de la ley que afectan a los archivos. Reflexión general sobre el papel de los archivos en la aplicación de la ley”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 1854-1907. Citas en las pp. 1855, 1868 y 1870. Sobre parámetros internacionales en la materia, vd. pp. 1870-1892, en que tratan, entre otros puntos, de la unión de esfuerzos entre archiveros y juristas en defensa de los archivos – instrumentos de derechos humanos. Por cierto, se refieren al informe de De Greiff aquí examinado (doc. ONU A/HRC/27/56/Add.1). Por fin, notan que “se sigue cuestionando que la LT sea el marco de regulación del derecho de acceso a los archivos y se insiste, en algunos informes y dictámenes, (...) en que los ‘archivos históricos’ y, en general, los archivos del Estado desde la fase de archivo central se rijan por la LPHE y su normativa de desarrollo”. p. 1904. Destaque en el original.

<sup>1117</sup> Ib. pp. 1889-1890.

“6. Las instituciones que conservan archivos garantizan que las víctimas de graves crímenes del derecho internacional tengan acceso a los archivos que contienen la evidencia necesaria para hacer valer los derechos humanos y para documentar las violaciones de los mismos, incluso cuando esos archivos no son accesibles para el público en general”. El documento se refiere al “*Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*”, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 2005. p. 10. Consejo Internacional de Archivos. Comité de buenas prácticas y normas. Grupo de Trabajo sobre el acceso. Principios de Acceso a los Archivos: Documento aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012. Versión a cargo de Esther Cruces Blanco. Disponible en [https://www.ica.org/sites/default/files/ICA\\_Access-principles\\_SP.pdf](https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access-principles_SP.pdf). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1118</sup> Este investigador, al haber tenido la oportunidad de trabajar en el archivo de la Embajada de Brasil en Belgrado, ha podido percibir la importancia de los archivos para el funcionamiento de cualquier institución y aprovecha la ocasión para manifestar su aprecio a la poco apreciada profesión de archivero.

diversa legislación aplicable y con la introducción de un procedimiento común, muy simplificado, de solicitud de acceso” y “suprimir incertidumbres y eliminar cualquier ocasión de arbitrariedad”<sup>1119</sup>. Su art. 19 prevé que “[e]l Ministerio de Cultura impulsará programas dinámicos encaminados a asegurar la difusión al conjunto de la sociedad, de los contenidos y de los servicios telemáticos y presenciales que ofrecen los centros de archivo del Sistema Español de Archivos” a través de medidas como “[e]l desarrollo del Portal de Archivos Españoles (...) con el fin de fomentar el acceso libre y gratuito de los usuarios a los contenidos culturales e informativos que se custodian” (art. 19.a), que también puede ser considerada una semilla de publicidad activa. Asimismo, se prevé que “[e]l responsable del archivo ofrecerá la asistencia que sea necesaria para facilitar el ejercicio del derecho de acceso, teniendo en cuenta las necesidades especiales de algunos colectivos” (art. 23.3). El art. 24.3 establece que “[n]o será necesario motivar la solicitud de acceso a documentos”. Hay previsión expresa de silencio positivo (art. 30.4)<sup>1120</sup>, lo que sugiere que, en esa estratégica materia, la LAIP es un retroceso. Por fin, el Real Decreto prevé que su aplicación ocurra sin aumento del gasto público (disposición adicional novena), lo que posiblemente compromete su efectiva implementación. Esta norma fue bien recibida por el relator especial Pablo de Greiff<sup>1121</sup>.

Conforme el preámbulo de la Ley 19/2013, “ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento”<sup>1122</sup>.

---

<sup>1119</sup> BOE núm. 284, de 25 de noviembre. Preámbulo, que trae, además: “[s]e trata de un desarrollo reglamentario, que complementa y facilita la aplicación de disposiciones legales que se refieren con carácter general al derecho de acceso a documentos, como las contenidas en la mencionada Ley 30/1992, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos o, más recientemente, en la Ley 52/2007, de 28 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura”. Asimismo, sobre la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, vd., entre otros, art. 13.6 y disposición transitoria segunda.

<sup>1120</sup> Esa disposición no fue derogada por la Ley 19/2013, por lo que surge un interesante tema de debate sobre el ámbito de aplicación de ambas normas y las consecuencias de ello derivadas.

<sup>1121</sup> Doc. A/HRC/27/56/Add.1, ya citado, pár. 50.

<sup>1122</sup> Para conocer más de las “numerosas disposiciones que prevén la publicidad de distintas actuaciones de los poderes públicos”, vd. Memoria de Análisis de Impacto Normativo del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. pp. 16-21. Cita en la p. 16.

## b) Ambiental

La Constitución Española, en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, enuncia el derecho<sup>1123</sup> a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo – para Martín Mateo, un texto mejorable<sup>1124</sup>:

### Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

En ese contexto, la protección ambiental es marco de intensa participación ciudadana, principio constante en el art. 9.2 CE, según el cual los poderes públicos tienen la obligación de facilitar la participación<sup>1125</sup>. Y, como es sabido, la información es esencial para la participación.

La *Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente*<sup>1126</sup>, fue derogada por la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la

---

<sup>1123</sup> Para Fernández de Gatta Sánchez, el art. 45.1, “aunque por la ambigua redacción lo parece, no reconoce ni un derecho fundamental ni un derecho subjetivo (no dando lugar a su protección mediante recurso de amparo, como afirman la STC 4/1989, de 18 de Enero, y el ATC 940/1985, de 18 de Diciembre), sino que es un principio rector, es decir la determinación de fines de los Poderes Públicos o unas ideas tendencia; y como tal, y de acuerdo con el art. 53-3º de la Constitución, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos; es decir, se impone al Legislador el deber de promulgar las Leyes necesarias para conseguirlo, y a los Poderes Públicos, y en particular al Gobierno y a la Administración Pública, el despliegue de la acción administrativa prestacional a favor del medio ambiente”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Ratio Legis, Salamanca, 2019. p. 139. Y sigue, para afirmar que la CE “asume la consideración común del carácter antropocéntrico del concepto del medio ambiente, y de su protección, por su carácter indisociable de los seres humanos”. p. 141.

<sup>1124</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado de derecho ambiental. Volumen I*, Trivium, Madrid, 1991. pp. 107-108. Para el autor, la CE “carece (...) de mayores precisiones sobre las características concretas del ambiente garantizado y sobre las acciones que el Estado se compromete a realizar en su defensa, optando por una versión globalizante y finalista” pp. 107-108. Y sigue: “[e]l artículo comentado está concebido en términos de tal abstracción y generalidad que resulta problemático extraer con trascendencia práctica su significado y alcance. No es que el precepto en cuestión sea ambiguo, es simplemente inexpresivo. Su alambicada e ignota pretensión filosófica le priva de operatividad”. p. 108.

<sup>1125</sup> LOZANO CUTANDA, B., “Capítulo 5: Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en B. LOZANO CUTANDA (Dir.); A. LAGO CANDEIRA, L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Tratado de derecho ambiental*, CEF, Madrid, 2014, pp. 267-337. p. 269. Textualmente: “[l]a defensa del medio ambiente, en cuanto bien jurídico colectivo, se configura por ello en la actualidad como uno de los ámbitos en los que se da una manifestación más intensa del principio de participación ciudadana que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución”.

<sup>1126</sup> BOE núm. 297, de 13 de diciembre.



justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)<sup>1127</sup>. Sin embargo, es importante analizarla para los fines históricos y de contextualización a que se propone este apartado y, además, para servir de referencia para la LAIP en lo que se refiere a la publicidad activa. Ambas leyes buscaron incorporar, aunque tardíamente, iniciativas europeas<sup>1128</sup>.

El derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente no estaba asegurado a todas las Personas, sino que apenas a “[t]odas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos” y a “las personas no comprendidas en el párrafo anterior, siempre que sean nacionales de Estados que, a su vez, otorguen a los españoles derecho a acceder a la información ambiental que posean”. Su artículo 3 preveía la posibilidad de denegar la información sobre el medio ambiente en casos como secreto comercial o industrial; defensa nacional, seguridad del Estado o relaciones internacionales; propiedad intelectual; datos personales, entre otros<sup>1129</sup>.

Importa destacar el artículo 4.1 de esa Ley, según el cual el plazo para resolver las solicitudes era de dos meses “a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente”. Como se verá, el art. 20.1 de la LAIP prevé que el plazo para resolver es de un mes “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

---

<sup>1127</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio.

<sup>1128</sup> CASADO CASADO, L., “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”, *Derecho PUCP*, n° 70, 2013, pp. 241-278. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/6753/6870>. Acceso el 3 de noviembre de 2017. p. 245. La incorporación de la Directiva 90/313/CEE “no estuvo exenta de polémica. En primer lugar, cabe señalar que España en un primer momento consideraba que no era necesario para cumplir con el derecho de la Unión Europea aprobar una ley específica en esta materia y argumentaba que eran suficientes, a estos efectos, las previsiones recogidas en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Sin embargo, ni la Comunidad Europea ni la propia doctrina administrativista española lo entendieron así y el Estado español se vio forzado a aprobar la ley 38/1995 para cubrir las exigencias europeas. En segundo lugar, la transposición de la directiva 90/313/CEE al ordenamiento español no se realizó de forma correcta, lo que provocó la necesidad de modificar en algunos puntos la ley 38/1995”. Por cierto, Fernández Ramos observa que “el derecho de acceso a la información ambiental no nace en España como iniciativa propia de sus instituciones, sino por la necesidad de transponer al ordenamiento español iniciativas adoptadas en tal sentido por las instituciones comunitarias, primero en 1990 y después en el 2003. Esta circunstancia va a determinar por completo la opción seguida por el legislador español para ordenar este derecho, primero en 1995 y después en el 2006”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El Derecho de Acceso a la Información Medioambiental (Monografía asociada a Revista Aranzadi de Derecho Ambiental)*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009. p. 16.

<sup>1129</sup> Llama la atención el artículo 3.3, reproducido a continuación, por la amplitud de las hipótesis de denegar una solicitud.

Artículo 3. Denegación de la información.

3. Asimismo, las Administraciones públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos, se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, sea manifiestamente abusiva o esté formulada de tal manera que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado.

Para los propósitos de esta investigación, el artículo 6, que trata de la difusión periódica de información ambiental, es especialmente importante<sup>1130</sup>. Se nota, ya en 1995, una semilla de publicidad activa en materia ambiental, incluso con referencia expresa a la obligación de difundir periódicamente los pasos dados y programados para la protección ambiental. Se trata de un precedente relevante para el MSCDH.

La *Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases*<sup>1131</sup>, en su art. 15, prevé que “[l]os agentes económicos deberán proporcionar a las Comunidades Autónomas, respecto de las operaciones que lleven a cabo, la información necesaria para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 5. Esta información estará disponible para los usuarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/1995”. Asimismo, trae, en su art. 16, la obligación de, “[a]ntes del día 1 de julio de 1998”, adoptar medidas para que agentes económicos, consumidores y ONG “reciban la información necesaria sobre”, p. ej., “[e]l contenido del Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados”.

El *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* prevé el derecho a la información sobre la materia y la puesta a disposición del público de determinados documentos referentes a la aprobación o revisión de los planes hidrológicos de cuenca (art. 15 y disposición adicional duodécima, que prevé, entre otros documentos, la difusión, “[t]res años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico, [de] un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan”, disposición que posibilita participación informada y

---

<sup>1130</sup> Artículo 6. Difusión periódica de información ambiental.

1. Las Administraciones públicas publicarán información de carácter general sobre el estado del medio ambiente de forma periódica, que tendrá carácter anual en el caso de la Administración General del Estado. La difusión de dicha información se referirá a los extremos comprendidos en el apartado 1 del artículo 2 de esta Ley que afecten a la Administración respectiva y no tendrá más limitaciones que las señaladas en el apartado 1 del artículo 3.

Las entidades de Derecho público facilitarán los datos ambientales de que dispongan a las Administraciones públicas de las que dependan, a los efectos de que éstas puedan cumplir con lo dispuesto en el párrafo anterior.

2. Las Administraciones públicas publicarán la información periódica, de carácter estadístico y agrupada por materias, sobre las solicitudes de información medioambiental recibidas en sus respectivos ámbitos de competencia y, en general, sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley, garantizando en todo caso la confidencialidad de los solicitantes.

Una mejor comprensión del alcance de esa norma requiere la transcripción del art. 2.1:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida:

a) Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

b) A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.

Destacues del investigador.

<sup>1131</sup> BOE núm. 99, de 25 de abril.

cuya idea subyacente sirve de antecedente al MSCDH, a ser presentado en el capítulo 5)<sup>1132</sup>, en lo que puede ser considerado otro antecedente de publicidad activa en España. En ese sentido, González Iglesias expone que “la Ley 10/2001, por la que se aprobó el Plan Hidrológico Nacional incluyó también toda una serie de disposiciones ordenando al Ministerio competente la adopción de medidas activas tendentes a mejorar la información sobre el estado del agua puesta a disposición del público (arts. 33, 35, 41 y 42.1, letra i) TRLA)”<sup>1133</sup>.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido<sup>1134</sup>, establece la información al público sobre “mapas de ruido” y “planes de acción en materia de contaminación acústica” (art. 5.1). Establece, igualmente, un “sistema básico de información sobre la contaminación acústica” (art. 5.2).

A su vez, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes<sup>1135</sup>, “concede especial relevancia a un aspecto fundamental para la definición de la política forestal, como es el de la información”, según la exposición de motivos. La norma prevé “la elaboración de la Información Forestal Española”, con materias como “[i]ncendios forestales” o “diversidad biológica de los montes” (art. 28), otro ejemplo de la obligación estatal de producción de información pública – cuestión importante para el MSCDH.

La Ley 27/2006 “amplía considerablemente la configuración del derecho de acceso a la información ambiental, incorporando al ordenamiento jurídico español la directiva 2003/4/CE y respondiendo a los compromisos asumidos por España con la ratificación del Convenio de Aarhus”. Se notan avances en relación con la ley anterior, como la ampliación del sujeto activo y del concepto mismo de información ambiental, así como la incorporación de la previsión de interpretación restrictiva de los motivos de denegación<sup>1136</sup>. Aun así, “[e]n definitiva, estamos ante un derecho reconocido en términos muy avanzados y amplios, pero

---

<sup>1132</sup> BOE núm. 176, de 24 de julio. A propósito, vd. arts. 14 y 41.

<sup>1133</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Tema 8: Dominio público hidráulico”, en FERNANDO PABLO, M. M. *et al*, *Cuadernos de derecho administrativo (IV): Bienes públicos*, Ratio Legis, Salamanca, 2019, pp. 155-234. Cita en la p. 197. Vd. pp. 196 y ss.

<sup>1134</sup> BOE núm. 276, de 18 de noviembre.

<sup>1135</sup> BOE núm. 280, de 22 de noviembre.

<sup>1136</sup> Casado Casado, L., Op. cit. pp. 245-246, 261 y 271. Cita en las pp. 245-246. Vd., asimismo, Directiva europea 2003/35/CE.

cuya garantía descansa sobre mecanismos de impugnación lentos y que no ofrecen una respuesta adecuada a las necesidades planteadas”<sup>1137</sup>.

En lo que se refiere a la difusión de información, la Ley 27/2006 “supone un cambio significativo” en relación a la Ley 38/1995 – cuya obligación se tradujo, en la práctica, en la publicación de informes anuales<sup>1138</sup>. El artículo 1.2 no solamente garantiza la difusión de la información ambiental, sino que también prevé la forma de hacerlo, lo que luego se amplía y se especifica en el art. 6. Así, por ejemplo, la Ley trae la obligación de adoptar las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental; la obligación de organizar y actualizar la información ambiental; la obligación de publicar y actualizar un catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos clave de la Ley. En lo que se refiere al contenido mínimo, se incluyen, por ejemplo, los textos jurídicos aplicables; “[l]as políticas, programas y planes” sobre la materia<sup>1139</sup>; “informes sobre los avances registrados”<sup>1140</sup>; “informes sobre el estado del medio ambiente”; “datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente”<sup>1141</sup>, “estudios sobre el impacto ambiental” (art. 7). También se prevé la elaboración y publicación al menos anual de “informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente”, bien como “cada cuatro años un informe completo” (art. 8). Por fin, se prevé la pronta difusión de información pertinente “[e]n caso de amenaza inminente para la salud humana o

---

<sup>1137</sup> Ib. p. 274.

<sup>1138</sup> DE LA VARGA PASTOR, A., “Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 6, nº 1, 2015, pp. 1-52. Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/307069/397048>. Acceso el 8 de septiembre de 2018. p. 15. Para la autora, “[e]ste cambio en la regulación de la difusión de la información se debió a la incorporación al ordenamiento jurídico español del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4/CE”. De hecho, “la regulación establecida tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva ha ido ampliando las exigencias en relación con los medios y el contenido de la información ambiental que se debe difundir, estableciendo una regulación muy detallada para la naturaleza de la norma, una directiva, aunque ello se fundamenta en que es el mejor modo para lograr la efectividad del derecho de acceso a la información ambiental en toda la Comunidad Europea por igual. Todo ello se ha visto reflejado en la transposición llevada a cabo a través de la Ley 27/2006”. pp. 17-18.

<sup>1139</sup> De la Varga Pastor entiende que “[a] través de esta publicidad el público puede conocer concretamente las actuaciones que van a llevarse a cabo en un futuro en el área ambiental en un ámbito determinado, lo que le dará también la posibilidad de participar o actuar al respecto”. Ib. p. 41. Sobre esa posibilidad, aplicada a la información sobre derechos humanos en general, se volverá a tratar en el capítulo 5.

<sup>1140</sup> Como se verá a continuación, ese apartado prevé la difusión de esos informes “cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas”. Para De la Varga Pastor – con lo que coincide este investigador –, se trata de aspecto “poco justificado y puede llevar a las autoridades públicas que no estén interesadas en difundir tal información a no editarla en formato electrónico, con lo que el público tan solo tendrá acceso a esa información mediante solicitud”. Id.

<sup>1141</sup> A ese respecto, De la Varga Pastor, de forma pragmática, cuestiona “qué actividades serán objeto de seguimiento y qué datos se pondrán a disposición del público a través de la red y también quién se encargará de publicar esos datos y con qué periodicidad. En este punto parece que la discrecionalidad es bastante amplia, excepto cuando una norma sectorial concreta tales extremos y obliga a tal publicidad”. Ib. p. 43.

para el medio ambiente” (art. 9.1), excepto “cuando concurren causas de defensa nacional o seguridad pública” (art. 9.2).

La disposición adicional octava trae previsión digna de consideración: la obligación de elaborar y publicar “información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley”. Se prevé la colaboración de “las diferentes Administraciones Públicas” para ello, “así como para el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado”. Este espíritu colaborativo y de aprendizaje mutuo tiene amplio potencial para servir de facilitador para la realización de derechos.

El art. 6 trae la obligación de adoptar medidas, lenguaje bastante utilizado en instrumentos de derechos humanos. A propósito, es fundamental destacar la importancia de precisar las obligaciones para la realización de derechos, como es evidenciado por los arts. 6-9 de la Ley 27/2006. En ese sentido, muestra de la importancia de explicitar con precisión el contenido mínimo objeto de difusión activa son los arts. 7.4 y 8 de la norma, que obligan a la publicación de “un sumario no técnico que sea comprensible para el público”, requisito al que Apodaca Espinosa califica de “elemental”<sup>1142</sup>.

Por fin, se destaca que el art. 13.4 prevé interpretación “de manera restrictiva” de los “motivos de denegación”. Entre tales motivos están las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales; la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial; los derechos de propiedad intelectual e industrial; o la misma protección del medio ambiente – “[e]n particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción” (art. 13.2). Luego, el art. 13.4 prevé que “se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación”.

Para de la Varga Pastor, “[e]l Convenio de Aarhus propició que el Estado español se modernizara y ampliara la esfera del concepto de transparencia en materia de acceso a la información medioambiental en manos de las autoridades públicas”<sup>1143</sup>.

---

<sup>1142</sup> Razquin Lizarraga, J. A., Apodaca Espinosa, Á. R., Op. cit. pp. 188-189. Autoría de Apodaca Espinosa.

<sup>1143</sup> Sigue la autora: “[l]a normativa estatal, con más de diez años de vigencia, ha conllevado una apertura de la Administración pública hacia el ciudadano y un avance en cuanto a la garantía y la posibilidad de mantener informadas a las

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental<sup>1144</sup>, prevé la posibilidad de solicitar información sobre daños ambientales y medidas pertinentes (art. 43).

La Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear<sup>1145</sup>, según su preámbulo, busca establecer mecanismos de transparencia para favorecer la confianza de la sociedad en el Consejo de Seguridad Nuclear. En ese sentido, añade un artículo 12 a la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, según el cual, “[e]l derecho de acceso a la información y participación del público en relación a las competencias del Consejo referidas a la seguridad nuclear y protección radiológica, se regirán por lo previsto en la Ley 27/2006”. Asimismo, prevé la difusión de información pertinente y, en ese contexto, establece que el Consejo de Seguridad Nuclear “[s]ometerá a comentarios públicos las instrucciones y guías técnicas, durante la fase de elaboración, haciendo uso extensivo de la web corporativa” (art. 14 de la Ley 15/1980). Además, “crea un Comité Asesor para la información y participación pública sobre seguridad nuclear y protección radiológica (...) cuya misión será emitir recomendaciones al Consejo de Seguridad Nuclear para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en las materias que son de su competencia” (art. 15 de la Ley 15/1980).

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, determina que “[l]as Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, tomarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que el público en general y las entidades interesadas (...) reciban información adecuada y oportuna acerca de la calidad del aire, de los indicadores ambientales (...) y de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. Esta información se suministrará de forma clara y comprensible a través de medios de difusión fácilmente accesibles, incluido Internet” (art. 8.1). Se nota que el texto “tomarán cuantas medidas sean necesarias”, contundente, es indicativo de: obligación positiva (“tomarán”); previsión de que hay varias medidas a tomar (“cuantas medidas”); interés en que el resultado final sea alcanzado (“sean necesarias”). Asimismo, se prevé “sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica” para posibilitar el intercambio de

---

personas, y ha facilitado el derecho de participación y de acceso a la justicia en esta materia”. De la Varga Pastor, A., Op. cit. p. 48.

<sup>1144</sup> BOE núm. 255, de 24 de octubre.

<sup>1145</sup> BOE núm. 268, de 8 de noviembre.

información entre las Administraciones “para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley y de la normativa comunitaria e internacional” (art. 27.1). Además, establece, en el art. 27.3, obligación de elaborar información<sup>1146</sup>.

Alguna legislación ambiental sectorial demanda la difusión activa de información<sup>1147</sup>.

La *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, tiene entre sus principios “[l]a garantía de la información a la ciudadanía y concienciación sobre la importancia de la biodiversidad, así como su participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta ley” (art. 2.h)<sup>1148</sup>.

La *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, establece algunas obligaciones de difusión activa de información, sobre temas como suministro energético (art. 81), gases de efecto invernadero (art. 89), infraestructuras del transporte (art. 98). Esa norma, para Fernández de Gatta Sánchez, “no responde totalmente a su título ni a su finalidad general, pues desde el punto de vista del objetivo ambiental su regulación es parcial”<sup>1149</sup>.

Es extensa e importante la contribución del derecho ambiental al derecho de acceso a la información pública. De hecho, en el Informe 2015 del Defensor del Pueblo, se considera el régimen de acceso a la información ambiental “precedente y precursor del de acceso a la información pública”<sup>1150</sup>.

---

<sup>1146</sup> BOE núm. 275, de 16 de noviembre.

**Artículo 27. Sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica.**

(...)

3. La Administración General del Estado elaborará y actualizará periódicamente los inventarios españoles de emisiones y demás informes que el Estado deba cumplimentar con objeto de cumplir las obligaciones de información asumidas por éste en el marco de la normativa comunitaria e internacional, así como para disponer de una fuente esencial de información para el conocimiento del estado del medio ambiente, el diseño de políticas ambientales y la evaluación de su efectividad o el desarrollo de estudios e investigaciones ambientales sociales y económicas entre otras finalidades.

<sup>1147</sup> De la Varga Pastor, A., Op. cit. p. 14.

<sup>1148</sup> BOE núm. 299, de 14 de diciembre. Vd. igualmente art. 5.d. Las leyes 15/80; 11/97; 37 y 43/03; 26, 34 y 42/2007, aquí citadas, constan en Fernández Ramos, S., *El Derecho de Acceso a la Información Medioambiental...* Op. cit. pp. 36-41.

<sup>1149</sup> BOE núm. 55, de 5 de marzo. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 25, 2011, pp. 163-218. Disponible en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/ /1284190437093/Redaccion>. Acceso el 21 de noviembre de 2019. pp. 191-2.

<sup>1150</sup> “El derecho de acceso a la información pública, recogido en la Ley de transparencia, pivota sobre un modelo semejante al del derecho de acceso a la información ambiental (Ley 27/2006, de 18 de julio), ámbito en el que, en cambio, el Defensor del Pueblo sí tiene sentada doctrina, amplia y relevante. Aquel régimen de acceso puede considerarse precedente y precursor del de acceso a la información pública”. Defensor del Pueblo. Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. p. 119. Y sigue: “[e]l régimen de acceso a la información ambiental modificó el modelo tradicional de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas al ampliar el sujeto titular del derecho sin necesidad de acreditar la condición de



La Ley 19/2013 prevé, en su disposición adicional primera (número 3), que “será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental”. Esa disposición “abre la puerta a que se amplíen los deberes de transparencia en aquello que no prevea la Ley específica ambiental, pero que sí prevea la Ley de Transparencia”<sup>1151</sup>. Así, la Ley 19/2013 amplía la obligación de difusión activa en lo que se refiere a la información de relevancia jurídica<sup>1152</sup>.

En ese sentido, la Ley 19/2013 “ha venido a ampliar en todos los ámbitos las obligaciones de las Administraciones a la difusión activa de información y los derechos de acceso a la información pública, dando un desarrollo bastante más amplio al derecho de ‘acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos’ del art. 105 CE que hasta entonces se contenía en el art. 37 LRJAP”<sup>1153</sup>.

Es importante notar que “[l]os prodigiosos avances de las últimas décadas en las tecnologías de la información y la comunicación otorgan una oportunidad histórica, como ha puesto de relieve la doctrina, para mejorar el carácter democrático de las instituciones públicas. El fácil acceso a la información a través de los medios telemáticos favorece una

---

interesado; el concepto de información accesible, que comprende toda aquella información en poder de las administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, e introdujo el principio pro acceso, al fijar en lista cerrada las causas posibles de denegación e imponer expresamente su interpretación restrictiva, y la ponderación en cada caso del interés público”. p. 119.

<sup>1151</sup> De la Varga Pastor, A., Op. cit. pp. 13-14. En el mismo sentido, Lozano Cutanda, B. op. cit. p. 287.

<sup>1152</sup> De la Varga Pastor, A., Op. cit. pp. 44-45. En sus palabras: “[l]a doctrina está de acuerdo en que la aprobación de la Ley 19/2013 comporta una ampliación de la obligación de difusión activa en materia de información ambiental en lo que al ámbito objetivo concierne. Esto es así porque la principal novedad en materia de difusión activa que contiene la Ley de Transparencia es la obligación de las administraciones públicas de publicar cierta información de relevancia jurídica que la Ley ambiental no exige. Dado que la Ley 27/2006 no lo exige y esta ley general sí, será de aplicación supletoria en estos términos y, por lo tanto, toda administración pública deberá, en el ámbito de sus competencias, publicar: (...) (art. 7)”. En el mismo sentido, Lozano Cutanda, B., Op. cit. p. 287. Textualmente: “sin duda, como ha puesto de relieve la doctrina (J. RIDAO MARTÍN) la principal novedad en materia de difusión activa que contiene la Ley de transparencia es la obligación de que las Administraciones Públicas *deban publicar los proyectos normativos con anterioridad a la solicitud de los dictámenes preceptivos*, así como las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de textos normativos, y en particular la memoria del análisis del impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio” (destaque en el original). Y, “[c]uando se trate de planes o programas con incidencia ambiental sometidos a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), estos deberes de publicidad se adelantan aún más, debiéndose pasar a consulta de las personas afectadas el primer borrador del plan, y luego, una vez elaborada su versión inicial, esta se someterá a información pública junto con el estudio ambiental estratégico”.

<sup>1153</sup> LOZANO CUTANDA, B., “Capítulo Sexto: Técnicas horizontales para la protección ambiental: acceso a la información, participación, y responsabilidad por daños al medio ambiente”, en LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURRILLAS, J.-C., *Administración y legislación ambiental: adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 203-245. p. 207. Destakes en el original. Y sigue: “[e]l derecho a acceso a la información ambiental regulado por la LAIA sigue presentando ventajas, sobre todo procedimentales, respecto al introducido por la Ley de Transparencia, aunque en algunos aspectos, como la definición de las personas sometidas al deber de proporcionar la información, esta última es más amplia. Se plantea entonces el problema de la articulación entre sí de las dos leyes. La Ley de Transparencia establece, con carácter general, que ‘será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental’ (disp. final primera), por lo que, salvo que los tribunales se inclinen por una interpretación más flexible, hay que entender que los aspectos regulados por la LAIA se rigen únicamente por esta ley”.

nueva concepción del derecho de acceso, en el que las Administraciones deben difundir determinadas informaciones”<sup>1154</sup>.

### 4.3. La tramitación del anteproyecto de ley

En España, como en otros países, el impulso social en época de crisis fue determinante para alumbrar la transparencia – para Guichot, fue la “tormenta perfecta de la transparencia”<sup>1155</sup>. De hecho, las circunstancias pocos años antes no eran las mismas<sup>1156</sup>. Es cierto, sin embargo, que, ya a finales del siglo pasado, la Administración española tenía su legitimidad “abiertamente cuestionada”<sup>1157</sup>. En ese contexto, en España, la crisis y el impulso social han tornado lo importante también urgente<sup>1158</sup>.

El binomio “crisis – impulso social” fue esencial para la tramitación y aprobación de la LAIP española. Tanto es así que “[e]n los discursos legitimatorios del gobierno, la

---

<sup>1154</sup> Ib. p. 208.

<sup>1155</sup> “Al igual que ocurriera en otros países, también en nuestro país fueron los impulsos de la sociedad en tiempos de una profunda crisis de confianza política, institucional y económica los que colocaron la transparencia en la agenda política de forma no sólo nominal sino efectiva. Se produjo, en efecto, lo que podríamos calificar como la ‘tormenta perfecta de la transparencia’”. Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 20. Para Blanes Climent, “[l]a crisis económica y la necesidad de proporcionar un mayor grado de transparencia a los mercados y a la comunidad internacional han sido una de las razones que han motivado la elaboración en nuestro país, a nivel estatal, de la Ley 19/2013”. Blanes Climent, M. Á., La transparencia informativa... Op. cit. p. 42.

<sup>1156</sup> “En el año 2004 esta propuesta entró en el programa electoral del PSOE como un pío deseo que, posteriormente, chocó con la realidad interna de una burocracia insensible al valor transparencia y con unos líderes políticos que siguieron creyendo que más opacidad era más poder, de ahí las continuas dilaciones en la aprobación de la norma prometida. No obstante, la mera promesa ya era un cambio muy importante. Siguiendo la famosa metáfora de J. Kingdon (2003) sobre las ventanas de oportunidad, podríamos decir que la transparencia ni era un problema social relevante en 2004, ni había voluntad política real de generar una política en el tema y, tan sólo, había instrumentos (ante-proyectos de normas, informes) en busca de problemas para cuando surgiera la ocasión”. Y sigue: “[p]ero en estos diez últimos años surge una coyuntura crítica, además de una inicialmente débil coalición promotora –coalición que se va ampliando y reforzando- (Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), que cambian el statu quo. Es probable, incluso, que sin la coyuntura crítica -la gran crisis económica y social de España- cambios graduales y efectos acumulativos hubieran conseguido, poco a poco, el cambio en el modelo de política hacia el acceso a datos y la apertura gubernamental; la “idea” de la transparencia tiene en las democracias actuales un poder extraordinario y su influencia en los procesos discursivos es cada vez mayor (Thelen, 1999, 2003; Mahoney y Thelen 2009); no obstante, en todo caso, un nuevo gobierno con necesidades específicas de legitimación, presiones externas -reforzamiento de la coalición promotora y presión europea-, ciertos liderazgos internos -el papel de la Vicepresidenta y su equipo-, la crisis del sistema económico y político y la cada vez mayor disposición de instrumentos tecnológicos para hacer frente al reto de la transparencia dieron lugar a que se juntaran todos los elementos esenciales para que la ventana se abriera y, una vez abierta, se ampliaran las presiones hacia una política de transparencia con todas las consecuencias.” Villoria, M., Op. cit. p. 89.

<sup>1157</sup> Fernández Ramos, S., *El derecho de acceso...* Op. cit. p. 19. Para el autor, “la idea de transparencia administrativa, caracterizada por una evidente carga axiológica, contribuye innegablemente a ofrecer a la Administración una legitimidad que es hoy en día abiertamente cuestionada”. p. 19.

<sup>1158</sup> Antonio Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España: “Yo fui el fundador del capítulo español de Transparencia Internacional hace más de diez años y desde entonces hemos hablado de la ausencia de la ley de transparencia. He tenido oportunidad de hablar con todos los Gobiernos y con todos los grupos políticos sobre este tema y debo reconocer que nunca he encontrado la menor resistencia política; lo que no había era una voluntad política activa. Todos decían que sí, todos, y lo digo con toda sinceridad y con toda claridad. No hemos encontrado nunca, nunca a nadie que tuviera una posición radicalmente contraria, ni siquiera levemente contraria a esta ley de transparencia; al contrario, todos tenían el deseo de hacerla y de ponerla en marcha”. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 248. Sesión núm. 9 (extraordinaria) celebrada el miércoles 23 de enero de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-248.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-248.PDF). Acceso el 13 de noviembre de 2019. p. 17.

aprobación de esta norma, en el marco de las otras políticas de regeneración democrática, aparece como un hito esencial en su trabajo por salir de la crisis económica y social”<sup>1159</sup>. Además, en el propio preámbulo de la norma, es posible observar implícita referencia a la crisis y a la LAIP como instrumento para superarla – “[p]ermitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico” (pár. 2). Sin embargo, no se puede desconsiderar el interés político en juego – la LAIP como oportunidad electoral<sup>1160</sup>.

Por cierto, crisis de legitimación democrática como contexto propicio a la elaboración de una norma de acceso a la información pública no son una exclusividad española<sup>1161</sup>. Enseña Cançado Trindade: “*é nos momentos de crise que se tentam os saltos qualitativos, que propiciem avanços reais no campo dos direitos humanos, mesmo porque as crises e o sofrimento humanos evidenciam as necessidades prementes de proteção*”<sup>1162</sup>.

---

<sup>1159</sup> Villoria, M., Op. cit. p. 98. Para el mismo autor: “[p]uestos en la visión gubernamental, la política de transparencia y, en concreto, la ley que analizamos, tiene tres objetivos esenciales. En primer lugar, recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional, ‘regenerando la democracia’. Segundo, prevenir una corrupción que ha aportado, durante los últimos años, nuevos titulares de prensa diariamente. Finalmente, reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera. Si se analizan conjuntamente, los tres objetivos están conectados a un problema esencial: la deslegitimación del poder político que vive hoy en día España.” p. 89. Más adelante: “[l]a ley de transparencia se ha pensado como una palanca que ayude a recuperar legitimidad y, por ello, se ha conectado reiteradamente por el gobierno a la lucha contra la desafección política”. p. 91.

<sup>1160</sup> “Todo este conjunto de factores funciona si, al final, existe también un interés político en que la transparencia se convierta en una política comunicable y se pueda vender electoralmente. Si analizamos el Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales del 2 de noviembre de 2011, estaba claro que este partido había visto los réditos electorales en la promoción de la transparencia. Así, dice: ‘Aprobaremos con carácter inmediato y de acuerdo con los principios que inspiran el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La ley abordará desde una perspectiva integral la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de todas las administraciones públicas, garantizando de manera ponderada el derecho a la protección de datos de carácter personal y salvaguardando siempre el interés general’. Una vez ganadas las elecciones, la Vicepresidenta del Gobierno asumió este compromiso como prioritario y declaró en Comparecencia del 23 de marzo de 2012 en el Senado: ‘el Gobierno pretende ponerse ‘a la vanguardia mundial’ en este asunto. La propia elaboración de la ley será novedosa. Se abrirá un proceso para que los ciudadanos puedan opinar a través de las webs del Gobierno’”. Ib. p. 97.

<sup>1161</sup> “La expansión de este género de normas en los últimos años ha ido, en definitiva, asociada a la generalización de la democracia representativa. No obstante, en la mayoría de las ocasiones, ha debido concurrir una labor activa de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de la transparencia; de las asociaciones de periodistas y de los medios de comunicación y, en un grado muy difícil de discernir, de la doctrina académica. Ni siquiera esos factores han sido siempre suficientes, pues se ha necesitado, las más de las veces, un impulso político nacido en contextos de crisis de legitimación democrática, sospechas de corrupción y debilidad gubernamental – el caso de Estados Unidos, y la ‘reactivación’ de la Ley tras la crisis del *Watergate*, o de la Unión Europea, y la aprobación del Reglamento 1049/2001 como respuestas a una opinión pública especialmente crítica en relación con el oscurantismo, la corrupción y el déficit democrático de las instituciones son ilustrativos – o de nacimiento de nuevas democracias o de apertura gradual de regímenes opacos – véase la cronología de su expansión en Latinoamérica o Europa del Este o el resto del mundo”. GUICHOT, E., “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 84, 2012, pp. 89-134. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=89341>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. Itálico en el original. p. 93.

<sup>1162</sup> Cançado Trindade, A. A., “A II Conferência Mundial... Op. cit. p. 113. En ese sentido, el mismo autor, que inspiró a tantos a seguir el camino de los derechos humanos: “*A se exarcebarem os atuais conflitos e fatores negativos que pareciam ameaçar o êxito da Conferência Mundial seria formada a impressão de que a Declaração Universal de 1948 pareceria*

En ese contexto, un conjunto de actores contribuyó a la promoción de la ley española de acceso a la información pública, como la Coalición Pro Acceso, que empezó en 2006 su “aventura” en pro de la ley<sup>1163</sup>.

A propósito, en seminario sobre transparencia realizado en la Universidad Jaime I, en Castellón, en marzo de 2009, Piñar Mañas se refiere a la Declaración Conjunta de 2004 y a la sentencia del caso Claude Reyes, ya examinadas, así como a la ley mexicana de acceso a la información<sup>1164</sup>.

En efecto, la demanda por la LAIP fue reiterada por varios actores “hasta alcanzar como un clamor a los movimientos sociales en la primavera de 2011 (15M) en el contexto de la reclamación de una mayor calidad democrática”<sup>1165</sup>. En ese contexto, el Congreso de los Diputados, por medio de la Resolución nº 33, aprobada el 20 de julio de 2010 tras el debate acerca del Estado de la Nación, insta el Gobierno a presentar en el plazo de un año, un Proyecto de Ley de acceso a la información pública<sup>1166</sup>. Insta, además, a “[I]mitar dicho

---

*demasiado avançada para 1993. Ao contrário, as atuais dificuldades podem despertar a determinação de novos avanços no presente domínio de proteção, pois é ironicamente nos momentos de crise que se intensifica a busca de valores fundamentais superiores. Neste último meio-século, tem sido nos momentos de crise que se têm logrado saltos qualitativos e avanços no campo dos direitos humanos. Assim ocorreu após o holocausto da segunda grande guerra, com a adoção da Declaração Universal de 1948; assim foi ao final dos intensos e por vezes perigosos anos sessenta, com a avaliação global – dois anos após a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos – da Proclamação de Teerã de 1968; e não deixará de assim ser, no mundo convulsionado deste ano de 1993, com a reavaliação global da matéria pela II Conferência Mundial e mormente pela Declaração de Viena”. p.108.*

<sup>1163</sup> “Cuando en el año 2006 comenzamos la aventura de la Coalición Pro Acceso para promover en España una Ley de Acceso a la Información Pública y a la Transparencia, no sabíamos qué derroteros tomaría nuestra iniciativa. Hoy, después de ocho años ya tenemos vigente una Ley de Transparencia. No es una buena Ley, pues no cumple los diez principios redactados por la Coalición Pro Acceso, pero al menos recoge una inquietud que existía en la sociedad y abre un horizonte a la transparencia de lo público”. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “La aventura de la Transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, nº 0, 2015, pp. 5-6. Disponible en [www.acreditra.com/ret-numero-0/](http://www.acreditra.com/ret-numero-0/). Acceso el 13 de noviembre de 2019. p. 5. La Coalición Pro Acceso es, incluso, citada nominalmente en la MAIN. Vd. p. 22.

<sup>1164</sup> OLLER RUBERT, M., “Crónica del seminario europeo ‘Derecho administrativo de la información y administración transparente: hacia un nuevo modelo de Administración Pública’ (Universidad Jaime I, 5 y 6 marzo 2009)”, *Revista de Administración Pública*, nº 181, 2010, pp. 333-343. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3209554.pdf>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. En palabras de Oller Rubert, Piñar Mañas “defendía el reconocimiento como derecho fundamental de la transparencia, en contra de la posición mayoritaria de los participantes, que respaldaban su consideración como un principio de actuación, que se desprendía de diversos preceptos de la Constitución, lo que sugiere un reconocimiento claro de sus raíces constitucionales”. Sigue la cronista: “Retomó J. L. Piñar el debate sobre la consideración de la transparencia como derecho fundamental o como principio de actuación de las Administraciones públicas, fundamentando su defensa de la primera naturaleza en diversos instrumentos jurídicos que vinculan transparencia y derecho de acceso; así, la Declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de diciembre de 2004, en la que se reconoce el derecho de acceso como un derecho humano fundamental; también en la jurisprudencia norteamericana, la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de septiembre de 2006, caso Claude Reyes y otros contra Chile, se liga el derecho a la información y la transparencia, entendida ésta como un derecho fundamental, o la Carta de derechos fundamentales de la UE, donde se recogen el derecho de acceso y el derecho a la buena administración. Este reconocimiento supondría, desde la posición del ponente, la obligación de las Administraciones públicas de hacer pública una determinada información, de forma que los ciudadanos no tuvieran necesidad del derecho de acceso”. p. 336. Se observa que, en la misma ocasión, el profesor Ricardo García Macho criticó la Ley 30/1992, manifestó entender como insuficiente su art. 37 y reclamó su perfeccionamiento. pp. 334-335.

<sup>1165</sup> Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., Transparencia... Op. cit. p. 37.

<sup>1166</sup> “Desde hace años, y en especial en los últimos tiempos, editoriales y artículos en los medios de comunicación, de muy diferente signo, académicos y asociaciones y organizaciones no gubernamentales venían reclamando la necesidad de aprobar

derecho de acceso en los supuestos previstos en la Constitución y los Convenios internacionales, con pleno respeto a los derechos fundamentales, y mediante resolución debidamente motivada”<sup>1167</sup>.

Así, “2011 sería el año del impulso definitivo, en el que se pasó de la inactividad de décadas a la carrera por la transparencia, en un clima de creciente desapego de los ciudadanos hacia los políticos y de reclamación de una regeneración democrática”. Para Guichot, “[l]a cronología es vertiginosa”<sup>1168</sup>.

En abril, el Grupo Parlamentario Mixto (UPyD) presentó “Proposición de Ley Orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública”, en que se considera el DAIP un derecho fundamental y se hace referencia expresa al artículo 19 de la Declaración Universal, además de tratar de la evaluación de políticas públicas<sup>1169</sup>. En mayo, surgió el movimiento 15-M, que tenía la aprobación de una ley de

---

una Ley de acceso a la información. Esta demanda social comenzó a callar en algunos programas electorales, como ocurrió en el del PSOE para las elecciones generales de 2004 y de 2008. Mediante la resolución número 33 aprobada tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2010, ‘sobre el derecho de libre acceso a la información pública’, el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a presentar en el plazo máximo de un año un Proyecto de Ley, en el que de hecho, estaba trabajando, (...) dicho Anteproyecto, sin embargo, no llegó a aprobarse. Sin embargo, el asunto pareció desaparecer de la agenda del Gobierno. Se trató, desde luego, de una desaparición expresiva del divorcio entre los políticos y la ciudadanía y de la importancia del compromiso y la acción de ésta para impulsar la actividad de aquéllos. En efecto, poco más tarde se hacía omnipresente el llamado movimiento 15-M, ‘Democracia Real Ya’, que abanderó como una de sus reivindicaciones más señeras la necesidad de aprobación de una Ley de Transparencia. *Siempre a rastras, sea de la Unión Europea sea de su propia ciudadanía, los políticos españoles se hicieron eco por fin de este clamor y la transparencia pasó a ocupar un primer plano de la agenda política, hasta el punto de pasarse de la desidia a la carrera por la transparencia.* (...) En los programas electorales de casi todos los grupos políticos para las elecciones de 20 de noviembre de 2011 figuraba ya la promesa de aprobación de una Ley de Transparencia”. Guichot, E., “El proyecto de Ley... Op. cit. pp. 94-95. Destaque del investigador.

#### <sup>1167</sup> Resolución nº 33

Sobre el derecho de libre acceso a la información pública.

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Presentar, en el presente año, un Proyecto de Ley de acceso a la información pública para toda la ciudadanía de obligado cumplimiento para todos los poderes del Estado, las entidades que ejercen funciones públicas y aquéllas otras que perciban fondos públicos.
2. Limitar dicho derecho de acceso en los supuestos previstos en la Constitución y los Convenios internacionales, con pleno respeto a los derechos fundamentales, y mediante resolución debidamente motivada.
3. Garantizar que en dicha ley se determine un trámite para la obtención de la información sencillo, rápido y gratuito que, en caso de incumplimiento o denegación, dé derecho a un proceso eficiente de reclamación y apelación.
4. Atribuir a una autoridad independiente la garantía del derecho al libre acceso a la información pública y, en consecuencia, la competencia para resolver sobre la entrega de la información solicitada.

Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 20 de julio de 2010 con motivo del debate de política general en torno al estado de la Nación. Disponible en <http://www.congreso.es/docu/tramit/200.002.pdf>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. pp. 16-17. Vd., a propósito, Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 21.

<sup>1168</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 21.

<sup>1169</sup> Según la Exposición de Motivos, “[l]a democracia tiene en la persecución de la corrupción de la gestión pública una de sus bases fundamentales de legitimidad”. Y sigue: “las medidas legales de penalización de la corrupción en la gestión pública resultan insuficientes si no van acompañadas de la mejora del funcionamiento de las instituciones donde la corrupción encuentra su teatro de operaciones. Los ciudadanos necesitan acceder a toda aquella información que les permita conocer y evaluar la actividad de las diferentes instituciones públicas. Y éstas han de generar de manera activa la información relevante y hacerla accesible a los ciudadanos, facilitando de este modo la participación ciudadana, la evaluación pública de las administraciones y la permeabilidad de éstas a las propuestas de mejora y a las quejas por anomalías o mal funcionamiento institucional. Las instituciones deben poner a los ciudadanos en el centro de su actividad para mejorar su calidad democrática. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por la legislación internacional y la

transparencia entre sus principales banderas, “situando definitivamente esta reivindicación en la agenda política”. Sociedad civil y académicos se sumaron a esos esfuerzos<sup>1170</sup>.

El movimiento 15-M ha resonado en el Parlamento. El 21 de junio, los diputados aprobaron “una moción no vinculante y de mínimos, pero es la primera respuesta del pleno del Congreso a las protestas del Movimiento 15-M, y ha sido aprobada de forma unánime en una legislatura en la que es muy difícil lograr acuerdos entre todos los partidos”. La “breve declaración (...) insta al Gobierno a presentar la ley de transparencia antes de agosto”<sup>1171</sup>.

Veamos, pues, como ha sido el debate en el Congreso de los Diputados aquel 21 de junio de 2011, que tuvo varias referencias al movimiento 15-M y a la transparencia. El diputado Ridaio i Martín (GP Esquerra Republicana - Izquierda Unida - ICV) se refiere al consenso alcanzado para que el Gobierno presente “en pocos días, este proyecto de ley; un proyecto de ley fundamental para dar transparencia, publicidad y para facilitar el control público de las instituciones”<sup>1172</sup>. Las palabras del diputado Lasalle Ruiz (Grupo Popular)

---

Constitución Española, que fija sus únicos límites.” Además: “Las medidas para la mejora de la transparencia de la gestión pública son particularmente eficaces para este cometido, pues inducen un funcionamiento más eficaz de las instituciones políticas y de las administraciones públicas al introducir principios de evaluación y seguimiento público del resultado de las decisiones administrativas, y obligando a informar en condiciones adecuadas de control y acceso público de todas las operaciones financieras y administrativas o de gobierno que no estén protegidas por razones de seguridad o confidencialidad.” Y sigue: “el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación permite hoy poner en práctica sistemas de acceso público a la información impensables hace solo unos años. El seguimiento público detallado, y en tiempo real, de la ejecución de un presupuesto público, un concurso o una subvención es perfectamente posible y por ello muy recomendable para la mejora del buen gobierno en términos democráticos.”

Artículo 2. Definiciones. (...)

2. Transparencia y acceso a la información: se entiende por transparencia el conjunto de medidas y prácticas destinadas a erradicar las zonas y hábitos de opacidad en el ejercicio del gobierno y funcionamiento de instituciones y de administraciones públicas, destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información pública no sólo como un derecho administrativo derivado del artículo 105 1. b) de la Constitución, sino como un derecho fundamental basado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que también desarrolla el artículo 20 1 a) y d) de nuestra Constitución.

El derecho fundamental de acceso a la información es el derecho de cualquier persona a solicitar y obtener de forma sencilla, rápida y gratuita toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de entidades públicas, y también de las privadas que se beneficien de ayudas o fondos públicos o presten servicios públicos. Y ello sin necesidad de explicar para qué se requiere la información o qué uso se ha de dar a la misma, sin más límites que otros derechos fundamentales e intereses legítimos, legalmente tasados, que puedan prevalecer claramente sobre el derecho fundamental a la información en cada caso concreto.

Artículo 12. Evaluación de políticas públicas.

Las administraciones públicas deberán contar con un Plan de Evaluación, que recogerá los compromisos para la evaluación temporal de sus actuaciones según indicadores de evaluación claros. La evaluación será una información públicamente accesible, sistematizada y generada de forma regular.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 314-1. 15 de abril de 2011. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_314-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_314-01.PDF). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

Las líneas precedentes son compatibles con el proyecto que será presentado en el capítulo final.

<sup>1170</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. pp. 21-22.

<sup>1171</sup> GAREA, F. *El Congreso aprueba por unanimidad estudiar propuestas del 15-M*. 21 de junio de 2011. El País. Disponible en [http://politica.elpais.com/politica/2011/06/21/actualidad/1308671868\\_601197.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/06/21/actualidad/1308671868_601197.html). Acceso el 13 de noviembre de 2019. Vd. Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 22.

<sup>1172</sup> “El señor **RIDAO I MARTÍN**: (...) Finalmente, señorías, como les decía, hemos alcanzado todos los grupos de la Cámara, sin excepción, un acuerdo que plantea, por un lado, dar pábulo a un debate que en su día planteó el Gobierno y al que se comprometió a raíz de ese nonato proyecto de ley de acceso a la información pública. La transacción plantea que el Gobierno traiga a esta Cámara durante este periodo de sesiones, por tanto en pocos días, este proyecto de ley; un proyecto de



sugieren que los efectos económicos positivos de la transparencia también han motivado la LAIP, y que la exigencia social por una clase política honesta puede haber influenciado la inclusión del título sobre “buen gobierno” en la norma<sup>1173</sup>. El diputado Salvador Armendáriz (Unión del Pueblo Navarro), a su vez, defiende las enmiendas que su partido ha presentado, una con el propósito de “poner en marcha lo antes posible la oficina presupuestaria de las Cortes Generales” y la segunda sobre registro público de *lobbies*, que “responde, igualmente, a una petición mayoritaria de transparencia que hoy está latente en las manifestaciones en la calle”. Y resume: “[h]oy, señorías, la ciudadanía nos exige un paso más en esa transparencia”<sup>1174</sup>.

---

ley fundamental para dar transparencia, publicidad y para facilitar el control público de las instituciones, pero aprovechar también el trámite legislativo de esta ley para profundizar en la democracia y en la participación política, examinando todas aquellas medidas de mejora de la democracia, todas aquellas medidas de transparencia y control de las instituciones democráticas.” p. 29. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 254. Sesión plenaria núm. 242 celebrada el martes 21 de junio de 2011. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_254.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_254.PDF). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1173</sup> “El señor **LASSALLE RUIZ**: Señor presidente, señorías, profundizar en nuestra democracia es asumir con responsabilidad que el Gobierno y los representantes del pueblo debemos servir ejemplarmente a este. Profundizar en nuestra democracia pasa por responder a las exigencias de perfeccionamiento que son inherentes a ella. Ese perfeccionamiento habla el lenguaje de la calidad institucional, la transparencia, la eficiencia y el respeto escrupuloso al imperio de la ley. Nuestra voz es la voz del pueblo y debemos defenderlo con la dignidad ejemplar de quienes no estamos dispuestos a bajar la mirada porque nada tenemos que ocultar ni esconder. La democracia no se esconde ni tiene que eludir sus responsabilidades de favorecer la transparencia de sus instituciones y de su funcionamiento. Lo que hacen las instituciones democráticas y sus servidores públicos debe ser accesible a los ciudadanos a quienes representan, sin intermediaciones que glosen interesadamente la labor política y contribuyan a que los apóstoles de la antipolítica se froten las manos. Representación y democracia son dos caras de la misma moneda. Quienes formamos parte de este hemiciclo no somos ni una clase ni tampoco una casta. Somos ciudadanos que hemos asumido el honor de representar a los ciudadanos de nuestro país y debemos ser capaces de transmitirlo ejemplarmente. Por eso el Grupo Popular respaldará la transacción que nos propone esta tarde el señor Ridaio, pero este ejercicio de responsabilidad no bajará la guardia ni permitirá la desidia que viene evidenciando el Gobierno desde que hace dos años nos anunció la inminente presentación de un proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública.” p. 29. Y sigue: “Los ciudadanos deben tener reconocido el derecho a saber cómo se desarrolla y ejecuta la gestión de los asuntos públicos, a ser juez y también parte de las instituciones, a los que la ciudadanía da sentido, por dignidad democrática por supuesto pero también porque una ley de esta naturaleza tiene una repercusión económica positiva para nuestra economía, ya que, como explica Rufus Pollock en *The Economics of Public Sector Information*, da instrumentos al sector privado para mejorar su trabajo, pero la dignidad democrática a la que servimos nos exige algo más que hablar de transparencia. Tenemos que ir más lejos; tenemos que incorporar a la ley un código de buen gobierno, de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración del Estado, que el ministro Sevilla ya impulsó bajo la forma de un acuerdo en febrero de 2005. Ese código debe tener rango de ley y asumir que los valores de referencia ética, como la objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno público y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres, son principios éticos que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, para responder —cito literalmente— a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven, y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia. Esto está en el código de buen gobierno, en un acuerdo asumido por el Gobierno que no tiene fuerza de ley desde el año 2005. Esto, señorías, es una exigencia democrática inexcusable que debemos hacer nuestra, dando forma de ley a este código, así como la ley de transparencia. Si la democracia es esencialmente el gobierno de las leyes, nuestra democracia tiene una deuda que debe saldarse inmediatamente: la elaboración de una ley de transparencia que además dé acceso a la información pública, pero que salvaguarde también unas exigencias éticas de ejemplaridad que demuestren que somos, sin motivo de ninguna duda ni sospecha, servidores públicos que solo respondemos al imperio de la ley democrática. Trabajemos por ello y estemos a la altura de las circunstancias”. Ib. p. 30.

<sup>1174</sup> “El señor **SALVADOR ARMENDÁRIZ**: (...) Señorías, muy brevemente voy a defender las dos enmiendas de adición que ha presentado Unión del Pueblo Navarro a esta moción de Esquerra porque creemos que responden fielmente a los objetivos que pretende esta iniciativa parlamentaria. El texto justificativo de la moción dice que lo que se pide en ella es profundizar la credibilidad, la transparencia, la austeridad y los controles democráticos de las instituciones y de los poderes



Se observa, en el debate de aquel 21 de junio de 2011, la preocupación de los diputados en defender la democracia representativa (diputado Lasalle Ruiz: “[r]epresentación y democracia son dos caras de la misma moneda”; diputado Jané i Guasch, *Convergència i Unió*: “[n]os gustaría que a través de la unanimidad que hoy se va a tejer en este Pleno, fuéramos capaces también de defender lo que es la democracia representativa, que esta Cámara es su principal plasmación ante la ciudadanía” y “debemos reivindicar nuestra función parlamentaria”), la honestidad de “la inmensa mayoría de los 350 diputados” (diputada Montserrat Rodríguez, PSOE, que también manifestó su incomodidad con la “sociedad del espectáculo”)<sup>1175</sup> o la “estructura política” (el diputado Esteban Bravo, del Partido Nacionalista Vasco, que se refiere a la “ola mediática”, evalúa que “[s]e han dado pasos importantes y no se puede tachar de antidemocrática o de falta de transparencia a la estructura política del país” y pide reflexión)<sup>1176</sup>.

En las entrelíneas del debate de 21 de junio de 2011, se nota cierta incomodidad por parte de los diputados, que parecen sentirse expuestos y cuestionados, juzgados, incomprendidos – el diputado Jané i Guasch invita a “explicar mejor ese trabajo parlamentario y la bondad de la representación política” y a la “defensa unánime de nuestra función parlamentaria”<sup>1177</sup>.

En ese contexto, los debates de aquel 21 de junio de 2011 sugieren que los diputados se sintieron presionados, acusaron el golpe de las calles y reaccionaron como pudieron.

---

del Estado. Pues bien, para cumplir esos fines ampliamos los puntos de la moción presentada por Esquerra con dos iniciativas”. Id.

<sup>1175</sup> Ib. p. 31.

<sup>1176</sup> “El señor **ESTEBAN BRAVO**: (...) He estado atento a la presentación que ha hecho el señor Ridao y he visto que ha pasado mucha parte de su tiempo justificando; muchas justificaciones para esta iniciativa. No sé si es el sueño de la moción populista, como algunos podrían pensar, pero desde luego suena a ello, y también la intervención. Da la sensación de que es una medida al albur de la ola mediática. Mi grupo no está de acuerdo en que el sistema democrático es cada vez más cerrado, en el que falta transparencia; no estoy de acuerdo. Quienes nos dedicamos a la política estamos más expuestos respecto a los detalles de nuestra vida personal, a lo que hacemos y lo que dejamos de hacer, que muchos otros actores importantes de la vida social y económica de este país. (...) Señor Lassalle, me considero, como le considero a usted, un servidor público, solo al servicio de la ley democrática, y no lo pongo en duda en nadie. Seguro que hay gente decente y algunos pocos indecentes, como en todos los ámbitos, también en la política, pero ir aceptando, como parece que estamos haciendo últimamente, que mayoritariamente la clase política tiene pecados de los que avergonzarse y cosas que ir tapando y determinados privilegios, que no lo son en la mayoría de los casos, que ni siquiera existen, aunque a través de la simplificación la opinión pública de la calle piensa que sí, creo que es un tema para reflexionar”. Ib. p. 32.

<sup>1177</sup> “El señor **JANÉ I GUASCH**: (...) Debemos explicar de qué forma el Congreso de los Diputados trabaja, más allá de la crítica fácil de si estamos o no ocupando en ese momento el escaño. Esa es una labor de todos. Ya que todos vamos a aprobar esta moción que hoy se nos plantea, seamos todos también capaces de explicar mejor el trabajo parlamentario a la ciudadanía que nos observa, que muchas veces lo hace desde la indignación de no comprender muy bien lo que estamos haciendo en esta Cámara. Debemos saber explicar mejor ese trabajo parlamentario y la bondad de la representación política. (...) Señor presidente, señorías, *Convergència i Unió* votará a favor, pero espero que esta unanimidad se traslade también a la defensa unánime de nuestra función parlamentaria en todos los foros en los que, en ocasiones, se nos cuestiona. Hay que saber encajar las críticas, pero hay que saber explicar también en positivo lo que realmente supone nuestra función día a día en esta casa”. Ib. p. 33. Destaque del investigador.

Parece, pues, adecuado entender la elaboración de la LAIP como una *medida de emergencia* por parte de la clase política española para regenerar la *democracia representativa* – lo que incluye, por cierto, recuperar su propia credibilidad y confianza junto a la población.

Poco después, el 28 de junio, día del inicio del Debate del Estado de la Nación, el Grupo Parlamentario Popular presentó “Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”<sup>1178</sup>. La primera parte de la Exposición de Motivos de la iniciativa resume su espíritu – transparencia y buen gobierno como indicadores de la calidad democrática; la transparencia como instrumento generador de confianza en los gobiernos, modo por el cual “se consigue materializar el ideal político de una democracia más representativa”. Además, se hace expresa referencia a “la filosofía que inspira el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, del Consejo de Europa” y al principio democrático. Su artículo 7 prevé la difusión de programas anuales y plurianuales de la actividad pública. Y el art. 21.3 prevé el silencio positivo<sup>1179</sup>.

---

<sup>1178</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 22.

<sup>1179</sup> “El Buen Gobierno y la transparencia se han convertido, en las democracias avanzadas, en las expresiones más nítidas de su vocación de perfeccionamiento y mejora institucional. Entrado el siglo XXI, la calidad democrática se mide a través de Administraciones Públicas eficientes y accesibles a los ciudadanos, así como por servidores públicos ejemplares. En este sentido, tanto la transparencia de las Administraciones como el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos, son condiciones cualitativas básicas a la hora de identificar la idónea profundización de las sociedades democráticas”. Y sigue: “[L]a transparencia constituye una eficaz salvaguarda en la construcción de una Administración Pública de calidad. Primero, porque posibilita a los ciudadanos una participación activa en el manejo de los asuntos públicos al fomentar un mejor conocimiento y control del ejercicio de las potestades públicas; las formas de prestación de servicios y el empleo de recursos públicos. Y segundo, porque una Administración transparente dota a los Estados democráticos de gobiernos que generan confianza y prestan un servicio más eficiente y participativo a la sociedad. Así, se consigue materializar el ideal político de una democracia más representativa y, sobre todo, de un «Buen Gobierno», esto es, un gobierno respetuoso con el imperio de la Ley democrática y el desarrollo de comportamientos institucionales virtuosos que se basan en principios de naturaleza ética a los que debe servir siempre la democracia representativa; y que no son otros que aquellos que materializan una conducta ejemplar al servicio de la ciudadanía y la consecución de los valores constitucionales que identifican a nuestro país como un Estado Social y Democrático de Derecho.” Así, “se trata de asumir la filosofía que inspira el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, del Consejo de Europa, y hacer propia la idea de que el ejercicio del derecho de acceso de documentos públicos no sólo fomenta la integridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad de las autoridades públicas, sino que contribuye a reforzar la legitimidad con la que éstas desarrollan sus funciones ante los ciudadanos. Algo, por otra parte, que es plenamente congruente con lo dispuesto en la Constitución Española, pues, la exigencia de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos deriva directamente del principio democrático sobre el que se sustenta la legitimidad del ejercicio del poder, tal y como establecen los artículos 9.3, 24.2, 51.2, 80, 91 y 120”. pp. 1-2.

Artículo 7. Publicidad y programación plurianual.

1. Las Administraciones Públicas establecerán programas anuales y plurianuales de su actividad en los que se definirán los objetivos concretos y las actividades y medios necesarios para ejecutarlos, así como el tiempo estimado para su consecución.
2. Se promoverán fórmulas para que las personas, individualmente o por medio de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupen o representen, puedan participar en el diseño y elaboración de estos programas en los términos en que se determine reglamentariamente.
3. El grado de cumplimiento de los objetivos fijados en los programas a que se refieren los puntos anteriores será evaluado periódicamente por los órganos competentes de las respectivas Administraciones Públicas.
4. En las sedes físicas, electrónicas y páginas electrónicas oficiales correspondientes se expondrá públicamente la información sobre los programas y sus objetivos, y las formas de participación contempladas en este artículo.

Artículo 21. Plazo para resolver y silencio administrativo.

(...)

3. Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, el solicitante deberá presentar una solicitud confirmatoria de su pretensión en el plazo de diez días ante el mismo órgano competente para

Dos días después, el Congreso de los Diputados, por unanimidad, aprobó una serie de resoluciones “con motivo del debate de política general en torno al estado de la Nación”<sup>1180</sup>. La transparencia aparece como clave, tanto para la afrontar la crisis de legitimidad de las instituciones políticas (Resoluciones nº 2, 9, 32, 46) como la crisis económica (Resoluciones nº 17, 24, 32 y 49, que tratan de transparencia presupuestaria). Es paradigmático que la Resolución nº 32 traiga textualmente que “una mayor transparencia de las cuentas públicas [que] redundará en la recuperación del prestigio por parte de las instituciones”. Por medio de las Resoluciones nº 9 y 46, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a “[p]resentar en el plazo de un mes un Proyecto de Ley de transparencia, acceso de los ciudadanos a la información pública y Buen Gobierno” y a “[p]resentar el Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito de sus competencias, en el plazo máximo de un mes”, respectivamente. El buen gobierno, como se ve, no aparece en la Resolución nº 46. Además, las mismas resoluciones instan al Gobierno a “[f]irmar el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos” y a “[i]mpulsar una estrategia de Gobierno Abierto en la Administración General del Estado”<sup>1181</sup>.

---

resolver, teniéndose en caso contrario por desistido. Transcurridos treinta días desde la presentación de la solicitud confirmatoria sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá estimada la solicitud.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 326-1. 15 de julio de 2011. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_326-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_326-01.PDF). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1180</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 22.

<sup>1181</sup> **Resolución nº 2**

Regeneración democrática, reforma institucional y mejora del autogobierno

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a adoptar las siguientes medidas en materia de regeneración democrática, reforma institucional y mejora del autogobierno:

1. Impulsar las medidas que contribuyan a profundizar en la democracia y la participación política, además de la transparencia y control de las instituciones democráticas, dando cumplimiento a la moción aprobada en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 21 de junio de 2011. (...)

**Resolución nº 9**

Mejora de la transparencia y el buen gobierno de las Administraciones Públicas

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Presentar en el plazo de un mes un Proyecto de Ley de transparencia, acceso de los ciudadanos a la información pública y Buen Gobierno.

2. Firmar el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 27 de noviembre de 2008, abierto a la firma desde el 18 de junio de 2009.

**Resolución nº 32**

Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales

El Congreso de los Diputados ratifica la necesidad de poner en marcha de forma inmediata la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, en cumplimiento de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea dicha Oficina, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional de la citada Ley, así como incluir la dotación presupuestaria suficiente para el desempeño de sus funciones en el Presupuesto de las Cortes Generales, consiguiendo así una mayor transparencia de las cuentas públicas que redundará en la recuperación del prestigio por parte de las instituciones.

**Resolución nº 46**

Transparencia y Gobierno Abierto

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Presentar el Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito de sus competencias, en el plazo máximo de un mes.

2. Impulsar una estrategia de Gobierno Abierto en la Administración General del Estado, que incluya:

El Gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) aprobó, el 29 de julio de 2011, un Anteproyecto de Ley. Tras el adelanto electoral, el Grupo Parlamentario Socialista presentó “Proposición de Ley de transparencia y acceso a la información pública” el 13 de diciembre de 2011, inicios de la nueva Legislatura, “sobre la base del Anteproyecto del anterior Gobierno”<sup>1182</sup>. La proposición Socialista parte de la premisa de que la publicidad de la actividad pública – mandamiento constitucional – es corolario del principio democrático. Menciona tanto el art. 105.b CE cuanto el art. 20.1.d) CE y trae mínimas referencias al buen gobierno. Busca mejorar la calidad de la democracia y usa como inspiración “la práctica normativa internacional y comparada”. En materia de publicidad activa, se prevé la difusión de “planes y estrategias, en particular los adoptados en cumplimiento de lo previsto en una disposición de carácter legal o reglamentario” (art.3.2.d) y el sentido negativo del silencio administrativo (art. 14.2)<sup>1183</sup>.

---

a) Medidas que propicien la publicación de información y datos que maneja el sector público para el ejercicio de sus competencias, para su uso y reutilización libre por parte de la sociedad.

b) La creación de canales de interacción con los ciudadanos en los que éstos puedan opinar, instar, solicitar, aportar, colaborar y, en definitiva, interactuar con el sector público con el fin de mejorar el conocimiento mutuo y para impulsar la participación y colaboración ciudadanas.

Vd., además, Resoluciones nº 17.4, 24 y 49.I, primer párrafo.

Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 30 de junio de 2011 con motivo del debate de política general en torno al estado de la Nación. Disponible en [http://www.congreso.es/docu/tramit/DEN2011\\_resoluciones\\_aprobadas.pdf](http://www.congreso.es/docu/tramit/DEN2011_resoluciones_aprobadas.pdf). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1182</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. pp. 22-23. A propósito, la IX Legislatura empezó en 2008 y concluyó en 2011. Vd. <http://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/IXLegislatura.aspx>. Acceso el 11 de junio de 2017.

<sup>1183</sup> “En nuestro sistema constitucional la exigencia de publicidad de la actuación de los poderes públicos es un derivado del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder. Así resulta de nuestra Ley Fundamental que, al reclamar la publicidad de la acción pública en una variedad de ámbitos —como se desprende de los artículos 9.3, 24.2, 51.2, 80, 91, 120 CE—, la fija como un principio constitucional común a la arquitectura de los diversos poderes, además de como fuente de diversos derechos y mandatos. En este marco se inserta el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública, un derecho cuya precisa configuración la Constitución encomienda, no obstante, al legislador. En efecto, el artículo 105.b) remite a la ley para la regulación del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.” Y sigue: “Principio de publicidad y derecho de acceso a la información pública que están llamados a robustecer el principio democrático, toda vez que abren y ensanchan los cauces de comunicación entre los ciudadanos y quienes se ocupan de la gestión de los asuntos públicos. Por otra parte, si transparencia y derecho de acceso a la información dan sustancia al «derecho a saber» de los ciudadanos, es también evidente que su eficacia complementa y refuerza la del derecho fundamental a recibir libremente información del artículo 20.1.d) de la Constitución, un derecho del que depende la posibilidad misma de la existencia de opinión pública, elemento indisociable del pluralismo político propio del Estado democrático.” (...) No es, pues, sorprendente que el nivel de transparencia y la facilidad de acceso a la información pública se incluyan hoy entre los principales indicadores de calidad de los sistemas democráticos. Y este es, precisamente, el propósito de la presente ley: completar una tarea pendiente —la configuración legal del derecho de acceso a la información pública— que ha de contribuir directamente a mejorar la calidad de la democracia española para situarla, también en este ámbito de la transparencia, y en beneficio de los ciudadanos, entre las más avanzadas.” (...) “Esta Ley toma como fuente de inspiración las técnicas y modelos decantados en la práctica normativa internacional y comparada y establece una regulación del derecho de acceso a la información pública que se alinea con la de las democracias más avanzadas. En nuestro entorno más próximo, la Unión Europea y la gran mayoría de sus Estados miembros cuentan con una normativa específica sobre acceso a la información pública”. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 10-1. 27 de diciembre de 2011. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B\\_010-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_010-01.PDF). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

El 23 de marzo de 2012 el Gobierno del presidente Mariano Rajoy (PP)<sup>1184</sup> aprobó su Anteproyecto de Ley, “un texto muy cambiado respecto de la anterior proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular”<sup>1185</sup>.

Entre el anteproyecto aprobado en marzo de 2012 y la Ley sancionada en diciembre de 2013, hubo una serie de perfeccionamientos en lo que se refiere a la publicidad activa, como la inclusión de principios sobre información “clara, estructurada y entendible” (art. 5.4 de la Ley 19/2013) y la puesta a disposición de información a Personas con discapacidad (art. 5.5 de la Ley 19/2013). También se incluyó, en la LAIP, la difusión del “perfil y trayectoria profesional” de “los responsables de diferentes órganos” (art. 6.1) y, en lo que respecta a los “planes y programas anuales y plurianuales”, se añadió la difusión de “indicadores de medida y valoración”. El rol de información de relevancia jurídica y el de información económica, presupuestaria y estadística a difundir también fueron ampliados. Se añadió al Consejo de Transparencia la incumbencia de controlar las obligaciones en esa materia (art. 9), así como principios técnicos para el Portal de la Transparencia (art. 11). En lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, se añadió expresamente las Ciudades de Ceuta y Melilla (2.1.a), las Agencias Estatales (2.1.c), la Casa de su Majestad el Rey y el Banco de España (art. 2.1.f), entidades relacionadas a la Seguridad Social (art. 2.1.b), además de los sujetos previstos en el art. 3 (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y determinadas entidades privadas). Por otro lado, el silencio negativo se mantuvo<sup>1186</sup>.

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha establecido un Grupo de Expertos para examinar el anteproyecto de ley<sup>1187</sup>. Según el “Informe de las cinco sesiones”, en la sesión de 17 de mayo de 2012, Emilio Guichot ha defendido que “el fundamento constitucional del acceso (...) podría reconducirse al art. 20 CE, en combinación con el 10.2 CE” y que el silencio de carácter negativo “es la solución más frecuente en el derecho comparado, aunque sería oportuno establecer sanciones”. Piñar Mañas, a su vez, “se ha

---

<sup>1184</sup> La X Legislatura empezó en diciembre de 2011 y concluyó en diciembre de 2015, según <http://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/XLegislatura.aspx>. Acceso el 11 de junio de 2017.

<sup>1185</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 23. Según Guichot, una de las principales diferencias fue “la ausencia en la Proposición de Ley de previsión de un órgano de control independiente”. p. 23.

<sup>1186</sup> El Anteproyecto sometido a consulta pública electrónica se encuentra disponible en internet.

Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Consulta pública electrónica. Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Disponible en [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Anteproyecto\\_de\\_ley\\_de\\_Transparencia\\_Acceso\\_a\\_la\\_Infomacin\\_Pblica\\_y\\_Buen\\_Gobierno.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Anteproyecto_de_ley_de_Transparencia_Acceso_a_la_Infomacin_Pblica_y_Buen_Gobierno.pdf). Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1187</sup> Vd. <http://www.cepc.gob.es/actividades/grupo-de-expertos-proyecto-de-ley-de-transparencia>. Acceso el 13 de noviembre de 2019.

ocupado de la posibilidad de configurar el derecho de acceso como un derecho fundamental”<sup>1188</sup>. Por cierto, la consideración del DAIP como derecho fundamental o no importa serias consecuencias<sup>1189</sup>.

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva, que se vale de un enfoque de derechos humanos, entiende que es incorrecto vincular el DAIP al art. 105.b) CE, dado que “el acceso a los archivos y registros es conceptualmente diferente que el acceso a la información pública”. Para él, “[f]alta una referencia explícita y clara a que se trata de un derecho fundamental que es posible – y deseable - anclar en el artículo 20 de la CE”, entre otros motivos, “[p]orque dicho precepto ha de ser interpretado a partir de los tratados internacionales sobre derechos humanos (art. 10.2 CE)”, citando la DUDH, el PIDCP y la Observación General 34, el Convenio Europeo y jurisprudencia del Tribunal Europeo, la Convención Americana y la Sentencia Claude Reyes, el Convenio del Consejo de Europa<sup>1190</sup>. También “Archiveros Españoles en la Función Pública” conecta el DAIP con el art. 20 CE, y no con el art. 105, y presenta sugerencia de redacción<sup>1191</sup>.

María García Añón sugiere convertir el silencio negativo en positivo<sup>1192</sup>. García Martín, a su vez, afirma: “no doy un valor excesivo en el aseguramiento del derecho a

---

<sup>1188</sup> Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Informe de las cinco sesiones. Abril a junio de 2012. Disponible en [http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/informe\\_5\\_sesiones.pdf?sfvrsn=0](http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/informe_5_sesiones.pdf?sfvrsn=0). Acceso el 13 de noviembre de 2019. Citas en las pp. 3, 3-4 y 4, respectivamente. La expresión “[i]nforme de las cinco sesiones” aparece en <http://www.cepc.gob.es/actividades/grupo-de-expertos-proyecto-de-ley-de-transparencia>. Acceso en la misma fecha.

<sup>1189</sup> “Considerar el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental o no acarrea consecuencias jurídicas de gran calado en relación con sus garantías. Si no es derecho fundamental, como ha entendido el legislador español, bastará para regularlo una ley ordinaria y no orgánica; podría, incluso, pensarse en una futura derogación completa de la ley sin que se inmutara el marco constitucional; no estará tutelado por el amparo judicial ordinario ni por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”. Rey Martínez, F., Op. cit. p. 3.

<sup>1190</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., *Observaciones del profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva*, CEPC, Madrid, sin fecha. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/cuestiones-juridicas-sz-de-diego.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. Del mismo autor, vd. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “De la Libertad de Expresión al Derecho de Acceso a la Información Pública”, *Comunicación y Pluralismo*, nº 9, 2010, pp. 231-266. Disponible en <http://summa.upsa.es/results.vm?q=parent:0000030680&lang=es&view=main>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. A propósito, trae que “[l]a protección que otorga el artículo 53 en relación con el 81 de la CE es triple: desarrollo mediante Ley Orgánica que respete su contenido esencial, protección ante la justicia ordinaria mediante un procedimiento preferente y sumario y, en último término, posibilidad de amparo constitucional”. p. 234.

<sup>1191</sup> “Todas las personas tienen derecho a acceder a Información pública, como garantía de transparencia y del ejercicio del derecho fundamental a la información consagrado en el artículo 20 la Constitución Española, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.” Cita como ejemplo la Ley de Protección de Datos.

Archiveros Españoles en la Función Pública. Propuestas de modificación del borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/propuesta-de-modificaci%C3%B3n-al-segundo-borrador-del-proyecto-de-ley-efectuado-por-aefp.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. p. 5. Rojo y rayado en el original.

<sup>1192</sup> GARCÍA AÑÓN, M., *Algunas propuestas de cambio de texto del anteproyecto de ley de transparencia*, CEPC, Madrid, junio de 2012. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/propuestas-mar%C3%ADa-garc%C3%ADa-a%C3%B1%C3%B3n.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. pp. 6-7.

la importancia del silencio positivo que, por incumplimiento del acto tácito, conduciría las más veces a la jurisdicción contencioso-administrativa. Precisamente lo que hay que conseguir es que las discrepancias no tengan que terminar en Tribunales, porque ello incorpora costes y porque por lo general las soluciones llegarán cuando la información haya perdido actualidad. Es fundamental, por lo tanto, apostar por un correcto y ágil funcionamiento de los recursos en vía administrativa”<sup>1193</sup>. García Martín trae, asimismo, consideraciones, en el marco de la información institucional, organizativa y de planificación (art. 4), sobre planes y programas y objetivos<sup>1194</sup>.

En la página web del CEPC se encuentra, además, el documento “[c]omentarios al anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), preparado por Eduardo Bertoni, en que se evidencia que el anteproyecto “no acata las normas y los principios ya consagrados por los Tribunales de Derechos Humanos o las organizaciones intergubernamentales, incluido el “Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos” (p. 1). Entiende que el art. 105. b) CE “dispone un acceso limitado a la información” y que “el acceso a la información es o bien un derecho fundamental autónomo o bien un derecho vinculado a la libertad de expresión”, citando la sentencia del caso Claude Reyes, jurisprudencia del TEDH, la Ley Modelo Interamericana, diversas resoluciones de la OEA, la Observación General 34 y la Declaración Conjunta de 2004. Recomienda aclarar que se trata de derecho fundamental y referirse al art. 20 CE. En materia de publicidad activa, se refiere a la Declaración Conjunta de 2004, a la Ley Modelo Interamericana, a los “Comentarios y Guía para la Implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso

---

<sup>1193</sup> GARCIA MARTÍN, J. A., *Ponencia relativa a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en materia de acceso a la información pública*, CEPC, Madrid, 17 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/ponencia-j-aurelio-garcia.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. pp. 8-9. A propósito, concluye que “es indispensable asegurar, con imaginación, la efectiva aplicación de la Ley, previendo cuáles serán las líneas de resistencia y arbitrando procedimientos ágiles que eviten tener que acudir a los Tribunales de Justicia para buscar un remedio que siempre será tardío”. p. 10.

<sup>1194</sup> “Tal como está redactado, el número 2 no obliga al funcionamiento mediante planes y programas de objetivos, sino que obliga a la transparencia activa cuando éstos existan, por lo que puede convertirse claramente en un desestímulo a la adopción de este tipo de organización del trabajo. Se presentan al respecto varias opciones:

- Establecer la obligación general de trabajar bajo el modelo de planes y programas anuales y plurianuales con fijación de objetivos. Esto resulta muy problemático, pues existen órganos en los que el sistema carece de sentido. Es no obstante el criterio seguido por la Ley gallega.

- Establecer que deberán trabajar bajo este modelo todos los órganos que realicen funciones que comporten una relación continuada con los ciudadanos o, no teniendo dicha relación, realicen trabajos con entidad administrativa, social o económica, cuyos resultados sean susceptibles de medición.

- Establecer, con exclusividad o complementariamente a lo anterior, que deberán ser objeto de publicación los criterios por los que determinada organización no adopta este sistema de funcionamiento”. pp. 4-5.

GARCIA MARTÍN, J. A., *Anteproyecto de ley de transparencia, notas sobre los artículos 1 y 3 al 7*, CEPC, Madrid, 2 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/notas-j-aurelio-garcia.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019.



a la Información” y al “Proyecto de Ley modelo de los miembros de la Unión Africana sobre el acceso a la información”<sup>1195</sup>.

El Anteproyecto Popular fue sometido “a un novedoso procedimiento de consulta pública (...), cuyas aportaciones no recibieron publicidad”. Sin embargo, “una parte importante de las sugerencias, (...) fueron acogidas bien en el Proyecto, bien vía enmiendas en el Congreso de los Diputados. Es el caso de la ampliación del ámbito de sujetos obligados, sobre forma y extensión de la publicidad activa”<sup>1196</sup>.

Si la idea de la consulta pública fue muy bien recibida por la doctrina, su realización fue criticada. Para Fernández Ramos, se trató de una decisión histórica y “sin precedentes”<sup>1197</sup>. Para él, sin embargo, más allá de la poca transparencia, la ausencia de un informe de evaluación de las sugerencias presentadas hace pensar que no hubo un diálogo verdadero<sup>1198</sup>.

En la consulta pública “[h]ubo una notable participación de más de 78.000 visitas y se formularon más de 3.600 observaciones”, califica Villoria. Él nota que “[l]os temas más debatidos fueron la ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y a todas las personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos; la reivindicación del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la oposición al silencio negativo en caso de falta de respuesta en plazo; y la demanda de creación de un órgano verdaderamente independiente

---

<sup>1195</sup> OSCE, Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, Comentarios al anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Encargado a Eduardo Bertoni. 2012. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/documento-osce.pdf?sfvrsn=0>. Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1196</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 23.

<sup>1197</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, pp. 233-298. Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI. J. L. BERMEJO LATRE, S. CASTEL GAYÁN (Eds.). Disponible en [http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=3712809](http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3712809). Acceso el 21 de noviembre de 2019. p. 233. Según el mismo autor: “[e]n cumplimiento de uno de los compromisos anunciados por el candidato a Presidente del Gobierno en el discurso de investidura, a propuesta del Ministerio de Presidencia, el Consejo de Ministros del 23 de marzo de 2012 adoptó dos decisiones históricas: aprobar el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIP), y publicarlo en la web del Ministerio de Presidencia con la finalidad de someterlo a una consulta pública”. p. 234.

<sup>1198</sup> “Sin embargo, el proceso ulterior fue, paradójicamente, poco transparente. No se publicaron las alegaciones y sugerencias formuladas, ni tampoco el informe elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia sobre la consulta pública. Pero, además, este informe es meramente descriptivo de las alegaciones formuladas que se consideraron más destacadas. Falta un informe valorativo de las mismas, cuando es evidente que un verdadero proceso participativo comporta un diálogo entre las partes, inexistente en este caso. Además, la experiencia fue un tanto desarticulada, pues no se brindó una participación específica a las organizaciones sociales y profesionales que se han destacado en la promoción de este derecho. Por tanto, esta primera experiencia se quedó en un esbozo, un tanto frustrado, de proceso participativo.” Y sigue: “Tras la valoración de la consulta pública, el Gobierno modificó el 18 de mayo de 2012 el Anteproyecto, mejorando sobre todo la configuración de la reclamación especial prevista en la versión inicial.” Fernández Ramos, S., “El acceso a la información en el proyecto... Op. cit. p. 235.

como garantía de la efectividad de la Ley. Los mismos temas marcarían el debate parlamentario”<sup>1199</sup>.

Así, tras la aprobación de un primer Anteproyecto el 23 de marzo de 2012 y de la consulta pública realizada entre 26 de marzo y 10 de abril de 2012, fue presentado, el 18 de mayo de 2012, un segundo Anteproyecto con “ligeras modificaciones como resultado de la propia iniciativa gubernamental, de algunas sugerencias recibidas a través del procedimiento de consulta pública, y por otras vías de debate e influencia, desde artículos de prensa hasta jornadas de estudio, conferencias, etc., que se han ido organizando en número considerable en este período, y que dan cuenta de la importancia que las Administraciones, los centros de estudio e investigación, los académicos y, en fin, la sociedad, dan a este proyecto”. Fue incluso creado, por iniciativa gubernamental, un Grupo de expertos en el tema en el marco del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, “que, sin embargo, no llegó a ser reunido de forma conclusiva para formular propuestas o trasladar valoraciones antes del envío del Proyecto al Congreso de los Diputados”<sup>1200</sup>. Así, “aún sin concluir sus sesiones de trabajo el comité de expertos, el Consejo de Ministros aprobó el 27 de julio de 2012 el ya Proyecto de Ley, acordando su remisión a las Cortes Generales. En general, este nuevo texto incorpora en materia de transparencia múltiples mejoras, generalmente de detalle, a sugerencia del Consejo

---

<sup>1199</sup> Sigue: “[e]n las comparecencias en el Congreso, puede decirse que los expertos fueron unánimes en la propuesta de ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos y asociaciones de empresarios (en la propia Ley de Transparencia o en su propia normativa reguladora; sobre eso hubo discrepancias). También en la necesidad de incluir sanciones por incumplimiento de las normas sobre publicidad activa y pasiva y en la exigencia de optar por un órgano de control verdaderamente independiente. Todas estas sugerencias unánimes serían objeto de consenso en la intensa negociación informal que se desarrolló entre los grupos parlamentarios una vez finalizada la ronda de comparecencias. Por el contrario, hubo discrepancias en algunos puntos: la naturaleza o no de derecho fundamental del derecho de acceso y, por ende, su necesaria tramitación como ley orgánica; la previsión del silencio como positivo o negativo, y la pertinencia de regular en la propia Ley de Transparencia la actividad de los lobbies. En todos estos puntos la Ley siguió lo ya previsto en el Proyecto (Guichot, 2014)”. Villoria, M., Op. cit. pp. 97-98. A propósito, registra el Consejo de Estado: “[e]l texto del borrador del anteproyecto fue sometido a consulta pública electrónica el 26 de marzo de 2012. A este respecto, obra en el expediente un informe de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia en el que se explica que, para gestionar la consulta, se habilitó una página web en la que se centralizaron todas las observaciones, que fueron enviadas automáticamente a un buzón de correo electrónico al que tenía acceso el personal de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes; la consulta pública a través de las redes sociales fue llevada a cabo directamente desde el Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno. La consulta pública se cerró el 11 de abril de 2012, si bien se ha mantenido abierta la página web, a través de la cual puede continuar accediéndose al texto del borrador. Según señala este informe, la página web ha recibido un total de 78.107 visitas, habiéndose recibido 3.669 correos electrónicos con observaciones y habiéndose contabilizado 14 entradas por registro, lo que hace un total de 3.683 observaciones. El perfil de los sujetos que han intervenido en la consulta ha sido diverso: junto a ciudadanos individuales han participado Administraciones Públicas, asociaciones profesionales, organizaciones activas en materia de transparencia y otros colectivos. El informe sintetiza las principales observaciones recibidas, tanto las de carácter general como las realizadas a los distintos preceptos del anteproyecto”. Consejo de Estado. Dictámenes. Número de Expediente: 707/2012 (Presidencia). Asunto: Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 19 de julio de 2012. Disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>. Acceso el 13 de noviembre de 2019.

<sup>1200</sup> Guichot, E., “El proyecto de Ley... Op. cit. pp. 90-91.

de Estado, así como sigue casi al pie de la letra el informe de la AEPD en relación con la ordenación de la protección de los datos personales”<sup>1201</sup>.

Con el propósito de examinar adecuadamente el proceso de construcción de la LAIP, fue necesario solicitar acceso a la respectiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) al Ministerio de la Presidencia (expediente 3268, de 9 de octubre de 2015), como se ha visto. Es oportuno analizar la MAIN desde la perspectiva adoptada por esta investigación.

Según la MAIN, el texto del anteproyecto ha sido preparado por un Grupo de Trabajo en el seno del Ministerio de la Presidencia, que ha tenido encuentros con otros organismos públicos y con representantes de la sociedad civil<sup>1202</sup>.

La MAIN se refiere, ya de inicio, al “déficit democrático”, relaciona la LAIP al “principio democrático” y trae que uno de los objetivos de la norma es “una profundización democrática”<sup>1203</sup>. Asimismo, registra que “se ha ido generalizando la idea de que una sociedad

---

<sup>1201</sup> Fernández Ramos, S., “El acceso a la información en el proyecto... Op. cit. p. 235.

<sup>1202</sup> “El texto ha sido elaborado y debatido por un Grupo de Trabajo creado al efecto en el seno del Ministerio de la Presidencia. Asimismo, y por afectación concreta de determinadas cuestiones, se han mantenido reuniones con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Igualmente, y para recabar información sobre todo con vistas a la aplicación de la Ley y a su previsible desarrollo reglamentario, se han llevado a cabo reuniones con Red.es, Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Asimismo, se han tenido reuniones con representantes de la Sociedad Civil, y concretamente con la Coalición Pro Acceso. La Coalición Pro Acceso es una plataforma creada en octubre de 2006 con el fin de promover la adopción e implementación de una Ley de Acceso a la Información en España y formada por organizaciones de la sociedad civil y personas a título individual.

El 23 de marzo de 2012 la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia informó sobre el contenido del borrador del anteproyecto al Consejo de Ministros y el día 26 se abrió un trámite de consulta pública electrónica a través del sitio web [www.leydetransparencia.gob.es](http://www.leydetransparencia.gob.es) durante un periodo de 15 días naturales, para que los ciudadanos pudieran efectuar las sugerencias y observaciones que consideraran oportunas sobre el contenido de la norma. De forma paralela, la consulta pública se desarrolló en las redes sociales de Twitter y Facebook para tratar de llegar al de este modo máximo de ciudadanos utilizándose los perfiles institucionales del Ministerio de la Presidencia ya existentes. Durante aquel periodo la página web recibió 78.107 visitas y se recibieron 3683 observaciones.

Informaron el Anteproyecto la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Economía y Competitividad, Educación, Cultura y Deporte, Presidencia e Interior.

En su reunión de 18 de mayo de 2012, el Consejo de Ministros acordó recabar los informes de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Estado.

El 5 de junio de 2012 se recibió el informe de la Agencia Española de Protección de Datos, cuyas sugerencias de modificación fueron aceptadas mayoritariamente y el 19 de julio el Consejo de Estado aprobó su dictamen. Gran parte de las observaciones realizadas han sido incorporadas al texto del Proyecto”.

Memoria del Análisis de Impacto Normativo. pp. 22-23. Cabe notar que, en la Ficha del Resumen Ejecutivo de la MAIN, aparece la fecha de 27 de julio de 2012 y que la MAIN se refiere al dictamen del Consejo de Estado, que, a su vez, se refiere a la MAIN.

<sup>1203</sup> Ib. “En la actualidad, una parte sustancial de la información está en manos de los poderes públicos. Si no llega al conocimiento de los ciudadanos, se genera un *déficit democrático* que contribuye al desapego de éstos respecto de los asuntos públicos. Por ello, la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas se ha ido convirtiendo en una exigencia cada vez más insistente”. p. 3.

“En definitiva, la aprobación de una Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno entronca directamente con el *principio democrático* y supone un ejercicio de responsabilidad.” p. 5.

“Se persigue así una *profundización democrática*, posibilitando a los ciudadanos un conocimiento de los asuntos públicos que les permita una participación y un control activo en los mismos. Una mejora en la participación ciudadana en la vida

democrática requiere que los ciudadanos, por sí mismos y a través de los medios de comunicación social, puedan conocer con la mayor amplitud cómo se desarrolla la actividad pública, y de ese modo, controlarla, detectar los malos funcionamientos y mejorar así la calidad de la gestión pública” y que “en los últimos tiempos el reconocimiento y regulación de la transparencia y del derecho a acceder a la información pública ha ido avanzando (de tres países en 1970 hasta ir aproximándose al centenar en la actualidad)”<sup>1204</sup>.

En materia de publicidad activa, indica que “concretamente, los sujetos obligados deberán hacer pública, de forma periódica, la información relativa a las funciones que desarrollan, (...) así como los programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos y actividades, medios y tiempo previsto para su consecución<sup>1205</sup>. Asimismo, considera el esfuerzo de digitalización ya entonces en curso, principalmente ante la ley 11/2007<sup>1206</sup>.

A propósito, el potencial de la publicidad activa no es una novedad en España. Ya en 2004, el *Síndic de Greuges de Catalunya* defendió su importancia, que reafirma en 2012<sup>1207</sup>.

---

pública redundando en una mayor eficacia en la gestión, ya que ésta es hoy, en buena parte, gestión de información. Aumentando los cauces informativos se contribuye a adoptar decisiones más razonadas y con un mayor potencial de aceptación ciudadana.” p. 5. Destakes del investigador.

<sup>1204</sup> “En nuestro entorno más inmediato, la Unión Europea y una abrumadora mayoría de sus Estados miembros cuentan con una normativa específica sobre transparencia y acceso a la información pública y en 2009 se aprobó en el seno del Consejo de Europa el Convenio sobre acceso a los documentos públicos, que aún no ha sido firmado por España, y que podría serlo con ocasión de la aprobación de este proyecto de ley.” Ib. p. 3.

<sup>1205</sup> “Así, se establece para los sujetos mencionados la obligación de publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Se aclara que los límites del derecho de acceso serán también de aplicación a la información que se haga pública en cumplimiento de este Capítulo y se sientan las bases para que la información sea publicada de forma estructurada, clara y entendible. Igualmente se garantizan adecuadamente los derechos de las personas con discapacidad.

Una de las grandes novedades de la Ley, que se plasma en los artículos 5, 6 y 7, es el establecimiento de una serie de obligaciones de publicidad activa. Ello supone que los sujetos obligados habrán de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva y sin solicitud previa alguna, información cuyo conocimiento se considera del mayor interés. De este modo, habrá de hacerse pública información institucional, de organización, de planificación, de relevancia jurídica y de relevancia económica, presupuestaria y estadística. Más concretamente, los sujetos obligados deberán hacer pública, de forma periódica, la información relativa a las funciones que desarrollan, a su estructura organizativa, a la normativa que le es de aplicación así como los programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos y actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.” Ib. pp. 8-9. Eso sirve de fundamento para el MSCDH, que se presentará en el último capítulo.

<sup>1206</sup> “el mayor esfuerzo consistente en la digitalización de la información y de los procedimientos viene ya realizándose en aplicación, en especial, de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; y que la Ley impulsa la publicidad activa, como medio llamado a convertirse en más habitual para el conocimiento masivo por los ciudadanos de la actividad pública, no es de temer un incremento significativo de costes.” Ib. p. 25.

<sup>1207</sup> “En el Informe al Parlamento 2004 ya se afirmaba que ‘somos de la opinión que hay que superar la lógica de la petición individualizada de la información y sustituirla por la predisposición de las administraciones a difundir la información administrativa, y hacer más pública y transparente su actividad, mediante estas tecnologías.’” Y luego: “en la medida en que la difusión de información es, en definitiva, un requisito para la plena eficacia del principio de transparencia y de rendición de cuentas en la actuación pública, y para favorecer la participación informada en la adopción de decisiones públicas, el Síndic considera que una norma que regule íntegramente el derecho de acceso a la información pública también debe hacer referencia a la obligación de difundir información de interés público. Asimismo, hay que tener presente que una actividad intensa de difusión informativa también reduciría la necesidad de peticiones expresas de acceso”. Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe sobre el derecho de acceso a la información pública: informe extraordinario*, marzo 2012. Disponible en

Un punto importante que no puede pasar desapercibido para un análisis desde el enfoque de derechos humanos es el “reconocimiento universal de la titularidad del derecho de acceso”<sup>1208</sup>.

Sobre el silencio administrativo, todavía según la MAIN, “cabe considerar que concurren las razones exigidas por la citada Ley 30/1992, que justifican el establecimiento del sentido desestimatorio del silencio, en línea de lo que ocurre también en el derecho comparado”<sup>1209</sup>. Aunque no constituya objeto de investigación *stricto sensu*, el silencio administrativo es un tema especialmente relevante para el enfoque de derechos humanos, por lo que será analizado, de forma breve, en el momento oportuno.

La MAIN valora el anteproyecto como novedoso<sup>1210</sup>. Queda patente, tras el análisis de la MAIN, la inspiración del anteproyecto en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009<sup>1211</sup>. Dicho Convenio, a propósito, hace referencia a textos internacionales de derechos humanos en su preámbulo<sup>1212</sup>.

---

<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acceso%20informacion%20publica.pdf>. Acceso el 13 de noviembre de 2019. p. 23. Entre las conclusiones, figura: “10. Una regulación completa de este derecho, que tenga en cuenta su dimensión como requisito para el control democrático del poder público y la participación informada de los ciudadanos, debe incluir también la obligación de difundir información de interés público, como manifestación del principio de transparencia. Una actividad intensa de difusión –que las tecnologías de la información y la comunicación facilitan– reduciría la necesidad de peticiones expresas de acceso”. p. 37.

<sup>1208</sup> “Con esta Ley se amplía su alcance, de modo que tal y como se recoge en el artículo 9 todas las personas-sin vinculación a conceptos como nacionalidad o ciudadanía-tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y en esta Ley. Nos encontramos en definitiva ante un reconocimiento universal de la titularidad del derecho de acceso.” MAIN. pp. 9-10.

<sup>1209</sup> “La Ley 30/1992, de 26 de noviembre exige la concurrencia de ‘razones imperiosas de interés general’ para que una norma con rango de ley pueda apartarse de la regla general del silencio estimatorio que consagra su artículo 43. En este punto cabe considerar que concurren las razones exigidas por la citada Ley 30/1992, que justifican el establecimiento del sentido desestimatorio del silencio, en línea de lo que ocurre también en el derecho comparado. Así, ha de partirse de que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto e incondicional sino que está sujeto a una serie de límites que salvaguardan otros derechos e intereses igualmente dignos de amparo, como la protección de datos de carácter personal, la propiedad intelectual, el secreto profesional o la protección del medio ambiente. El establecimiento de un régimen de silencio positivo traería consigo la consecuencia de que, por el mero hecho del transcurso del plazo de un mes del que dispone la Administración para resolver sin haberlo hecho (lo que puede obedecer a muy diversas razones), el solicitante adquiriría un derecho a la obtención de cualquier información, con independencia de que estuviera o no afectada por un límite legal, lo que entraña un notable peligro en la práctica, con consecuencias nefastas y notablemente más gravosas que las inherentes al silencio desestimatorio.” Ib. p. 11.

<sup>1210</sup> “Tanto el anteproyecto en sí como la mayor parte de su contenido concreto tienen carácter novedoso, debido a que no existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna norma con rango de ley que regule con carácter general y para todas las Administraciones Públicas la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno. En lo que atañe a su contenido concreto, dentro de los elementos novedosos cabe destacarse los siguientes: (...)”

b) Se establece un conjunto sistemático de obligaciones de publicidad activa en diversas materias tales como la información institucional, de organización, de planificación, de relevancia jurídica y de relevancia económica, presupuestaria y estadística. (...)

j) Se amplían las obligaciones en materia de publicidad de los bienes y derechos los miembros del Gobierno a todos los Altos Cargos de la Administración General del Estado.” Ib. pp. 14 y 16.

<sup>1211</sup> Ib. “e) Se establece una serie de límites en función de otros derechos e intereses cuya protección resulta legítima, directamente inspirados en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009.” p. 14

La MAIN se refiere a la Unión Europea, a los Estados Miembros con norma sobre la materia, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>1213</sup>. Al parecer, la influencia del entorno ha sido importante incentivo para el trámite del anteproyecto<sup>1214</sup>.

La MAIN se refiere discretamente a la demanda social por una ley con esas características<sup>1215</sup>. La cuestión económica también fue considerada<sup>1216</sup>.

Una consideración de especial relevancia sobre el impacto del anteproyecto es la relación entre información y participación. Según la MAIN, “información y participación ciudadana en los asuntos públicos conforman un binomio necesario” y “se forma un círculo

---

“Durante la elaboración del Anteproyecto se ha tenido presente el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (incluido como Anexo de esta Memoria) que aún no ha sido firmado por España, y que podría serlo con ocasión de la aprobación de este proyecto de ley.

El Convenio establece unas normas de mínimos inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados Miembros del Consejo de Europa y de este modo positiviza los principios ya acogidos en la Recomendación Rec(2002)2 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos públicos”. p. 21.

<sup>1212</sup> Pár. preambular 3: “Recordando, en particular, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 6, 8 y 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención de Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus 25 de junio de 1998), y el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal de 28 de enero de 1981 (STE 108);”. Anexo II MAIN.

<sup>1213</sup> “Tanto la Unión Europea como gran parte de sus Estados miembros, cuentan con una normativa específica sobre acceso a la información pública. En el Derecho comunitario, el derecho a la información en poder de las Instituciones y Agencias comunitarias se contempla en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su regulación específica se encuentra en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, actualmente en proceso de reforma para precisar y ampliar su ámbito de aplicación.” MAIN. pp. 3-4.

“Tanto la Unión Europea como gran parte de sus Estados miembros cuentan con una normativa específica sobre acceso a la información pública. En el Derecho comunitario, el derecho a la información en poder de las Instituciones, órganos y Agencias comunitarias se contempla en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su reconocimiento se vincula expresamente con el principio de democracia y transparencia y con la libertad de información, y se ha regulado específicamente en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. El Reglamento está actualmente en proceso de reforma para precisar y ampliar su ámbito de aplicación. La norma se ha inspirado en el Derecho europeo y comparado, que ha sido objeto de intenso estudio. El Anteproyecto no se presenta como transposición de normativa comunitaria, ya que, hasta el presente, la materia que regula se ha mantenido dentro de la competencia de los Estados, con las excepciones de la información en materia de medio ambiente y la reutilización de información del sector público, en los que como consecuencia de la transposición de sendas Directivas comunitarias, contamos en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003.” MAIN. pp. 21-22.

<sup>1214</sup> “Todas las democracias avanzadas de nuestro entorno cuentan con una normativa sobre acceso a la información pública, que ha supuesto un importante avance en la posición del ciudadano respecto al poder público y ha implicado una mejora sustancial en la propia actuación pública, tanto en la gestión documental como, con mayor alcance, en la gestión de los asuntos públicos.” Ib. p. 23.

<sup>1215</sup> “Por lo demás, la aprobación de una norma sobre transparencia se trata de una creciente reclamación desde muy diversas esferas (política, mediática, sociedad civil, académica), especialmente urgente y necesaria para frenar una tendencia al distanciamiento de los asuntos públicos que ha sido puesta de manifiesto por muy diversos estudios.” Ib. p. 24.

<sup>1216</sup> “Un ordenamiento jurídico complejo y anticuado tiene un impacto negativo sobre el crecimiento económico, los flujos de inversión, la creación de empleo y la competencia en el medio y largo plazo. Una regulación de mala calidad genera además costes sociales, ambientales y patrimoniales, ya que dificulta la aplicación efectiva de las normas y genera ineficiencias.” Ib. pp. 26-27.

virtuoso de mayor participación–mejor gestión–mayor apego de los ciudadanos por la ‘cosa pública’”<sup>1217</sup>.

La ampliación de la transparencia de la actividad pública y el desarrollo del derecho de acceso a la información pública para un mejor control de dicha actividad son las bases sobre las cuales se busca “la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”<sup>1218</sup>. Esa triada de objetivos sugiere que la grave crisis económica que enfrentó España y muchos otros países – y las consecuentes muestras de insatisfacción popular surgidas en ese contexto – fue un factor decisivo para la tramitación y aprobación de la LAIP.

Los derechos humanos aparecen en la MAIN de forma tímida<sup>1219</sup>. En efecto, no se ha encontrado en la MAIN cualquier referencia a la obligación internacional asumida por España de tomar las medidas necesarias para realizar los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluso adaptar su legislación.

El Consejo de Estado, en su Dictamen nº 707/2012, de 19 de julio, lista los informes y alegaciones presentados<sup>1220</sup>. En líneas generales, “valora positivamente esta iniciativa legislativa”, al tiempo que presenta algunas reflexiones<sup>1221</sup>.

---

<sup>1217</sup> “Las experiencias comparadas y española, allí donde se ha ensayado (en especial, en el ámbito medioambiental y en la esfera local), muestran cómo información y participación ciudadana en los asuntos públicos conforman un binomio necesario y cómo, en la actual “sociedad de la información”, el flujo de ésta es imprescindible para una mejor Administración de los intereses públicos, que a menudo tienen un alcance muy general (medio ambiente, urbanismo, obras públicas de interés general...), sin que sea posible su correcta gestión sin la colaboración de la sociedad, cuyo presupuesto es precisamente la información.

Además, la información es también el presupuesto para poder ejercer un control ciudadano sobre la gestión de los asuntos públicos que, a su vez, contribuye a mejorar la gestión y a depurarla de sus patologías (destacadamente, la corrupción).

De esta forma, se forma un círculo virtuoso de mayor participación–mejor gestión–mayor apego de los ciudadanos por la ‘cosa pública’. No es de extrañar, por ello, que los países que han sido pioneros y más avanzados en esta materia sean democracias avanzadas con notables niveles de prosperidad (así, los países nórdicos, Estados Unidos o Canadá) y que las más recientes regulaciones hayan ido encaminadas siempre hacia una mayor transparencia (así, las nuevas leyes británica, alemana o suiza).” Ib. p. 23.

<sup>1218</sup> “Objetivos que se persiguen: Reforzar y ampliar la transparencia de la actividad pública y desarrollar el derecho de acceso a la información como herramientas para un mejor conocimiento y, en consecuencia, control de la actividad pública. Asimismo, se persigue crear un marco jurídico por el que se rija la actividad de los gestores públicos que permita exigir responsabilidades y que ahonde en las políticas de austeridad y eficiencia. Con estas premisas, se considera que permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.” Ib. p. 31.

<sup>1219</sup> Las referencias a los derechos humanos son más bien indirectas – como ya dicho, el citado Convenio del Consejo de Europa trae referencia a instrumentos internacionales de derechos humanos en su preámbulo. Es cierto, sin embargo, que la MAIN se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y explicita el “reconocimiento universal de la titularidad del derecho de acceso”, como también ya visto.

<sup>1220</sup> En ese contexto, se registra que “[h]an presentado alegaciones la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Amnistía Internacional”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707.

<sup>1221</sup> “Ante todo, debe llamarse la atención acerca del carácter abierto, genérico e indeterminado de muchos de los preceptos del anteproyecto, rasgo este que, unido al carácter horizontal de la norma, que se proyecta sobre el conjunto del



El Consejo de Estado expresa que el derecho de acceso a la información pública, “además de estar reconocido en el mencionado artículo constitucional [105.b], enlaza con las declaraciones y mandatos contenidos en otros preceptos de la norma fundamental (así, con los artículos 1.1, 9.2, 20 y 10.2, preceptos que habrían de mencionarse expresamente en la exposición de motivos)”. Sin embargo, esos artículos, que podrían agregar a la LAIP un enfoque de derechos humanos, no aparecen en el preámbulo.

Sobre la publicidad activa relacionada con información institucional, organizativa y de planificación, el Consejo de Estado entiende que se “debería precisar con mayor rigor quiénes son los sujetos obligados” y apunta que “el régimen de transparencia contenido en este precepto podría intensificarse introduciendo la obligación de publicar los resultados de la evaluación relativa al grado de cumplimiento de los planes y programas anuales y plurianuales prevista en el apartado dos in fine”<sup>1222</sup>.

---

ordenamiento, así como a su amplio ámbito subjetivo de aplicación (especialmente en lo relativo al régimen de transparencia), puede provocar un efecto perturbador de la seguridad jurídica y es potencialmente susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación de algunas de sus disposiciones. En materia de publicidad activa, por ejemplo, se aprecia que el anteproyecto con frecuencia recurre para delimitar el alcance y contenido de las obligaciones que regula en este ámbito al empleo de conceptos indeterminados o imprecisos que pueden provocar dudas interpretativas y que en ocasiones formula con excesiva vaguedad algunos de los aspectos esenciales del régimen aplicable a esta materia. En el caso concreto del derecho de acceso a la información pública, el carácter abierto de algunos preceptos (entre ellos, los artículos 9, 10 y 13), la indeterminación de los conceptos empleados en muchos de ellos y las dudas en relación con el alcance concreto y aplicabilidad del proyecto a determinados ámbitos o sectores (como las que suscita, por ejemplo, la disposición adicional primera, cuya interpretación extensiva podría determinar que la normativa contenida en el anteproyecto se aplicara únicamente de forma residual) pueden mermar seriamente la eficacia real del referido derecho, circunstancia esta que se acentúa como consecuencia de la falta de tipificación de un régimen de infracciones y sanciones propio y específico en la materia. Debería por ello valorarse la conveniencia de definir con mayor precisión los límites y excepciones a este derecho, ya que, en su formulación actual, la apreciación de su concurrencia se hace depender en demasía del criterio subjetivo y discrecional del órgano en cada caso competente”. Además, p. ej.: “[p]or último, el apartado 4 del artículo 3 dispone en su primer inciso que ‘la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados’. Del tenor literal de este precepto se desprende que la publicación en sedes electrónicas o páginas web resulta indistinta, siendo así que el alcance y la accesibilidad de la información que se pone a disposición de los usuarios en unas y otras no es en modo alguno equiparable, habida cuenta de que el acceso a las sedes electrónicas únicamente puede tener lugar en un ‘entorno cerrado’, estableciéndose una relación entre el titular de la sede y quien pretende acceder a ella, que en todo caso deberá identificarse con arreglo a alguno de los sistemas de firma electrónica reconocidos en el artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (‘formas de identificación y autenticación’), a diferencia de cuanto sucede en el caso de las páginas web, que en principio se encuentran abiertas a todos los usuarios de la red sin exigencia de identificación específica. Por lo demás, tampoco se determina a quién corresponde la elección de una u otra opción, cuestión que tal vez convendría precisar”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707.

<sup>1222</sup> Más adelante: “[c]on independencia de lo anterior, se ha observado a lo largo de la tramitación del expediente que la falta de referencia en muchos de los preceptos del anteproyecto a la existencia de regímenes especiales en materia de publicidad activa ha pretendido fundamentarse en este apartado segundo de la disposición adicional primera, siendo así que en él se hace referencia únicamente a la normativa existente en materia de acceso a información pública, no a la que en la actualidad establece regímenes específicos de publicidad. Incluir de manera expresa dicha normativa en este apartado permitiría evitar muchos de los posibles conflictos de colisión normativa, algunos de los cuales han sido señalados en este dictamen”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707.

El Consejo de Estado entiende adecuada la opción por el silencio administrativo negativo<sup>1223</sup>. Y concluye con referencia al derecho comparado<sup>1224</sup>.

#### 4.4. La tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados

La tramitación del proyecto de ley en el Parlamento español fue caracterizada por el “también innovador” procedimiento de comparecencia de varios expertos ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados<sup>1225</sup>.

El Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno presentado por el Gobierno fue publicado en el BOCG (Congreso de los Diputados) de 7 de

---

<sup>1223</sup> “En efecto, este precepto dispone en su apartado 4 que ‘transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada’. Esta concreta opción ha sido objetada por muchos de los sujetos y entidades que han participado en el trámite de consulta pública electrónica. El Consejo de Estado entiende, sin embargo, que la solución que el anteproyecto ha adoptado en este punto resulta lógica y adecuada a Derecho.

Debe tenerse en cuenta, ante todo, el especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso que regula el anteproyecto, que no es otro que la información pública tal y como se define en el artículo 9. Esta información puede versar sobre una multiplicidad de actividades públicas y puede incluir en muchos casos datos relativos a materias o a terceros dignos de una especial protección. Desde esta perspectiva, es evidente que el derecho reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución y regulado más extensamente en la Ley proyectada puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos e intereses (el derecho a la intimidad, el derecho al honor o el derecho a la protección de datos de carácter personal, así como el secreto profesional, la propiedad intelectual o la protección del medio ambiente, entre otros) que, en determinados supuestos, hayan de prevalecer sobre aquel. Siendo ello así, no cabe admitir la posibilidad de que, como consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo de una solicitud de acceso, esos derechos puedan resultar vulnerados. La sola necesidad de protegerlos frente a la posibilidad de que puedan verse afectados o vulnerados como consecuencia de la estimación presunta de las solicitudes de acceso a la información pública justifica per se la regla del silencio negativo contenida en el precepto examinado, por cuanto “la protección de los derechos” se configura en el artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como una razón imperiosa de interés general, categoría en la que también se incluyen el orden público, la seguridad pública, la lucha contra el fraude o la protección del medio ambiente, entre otros ejemplos que igualmente permitirían sustentar en este caso la regla del silencio negativo. A este respecto debe recordarse que el artículo 43 de la Ley 30/1992, tras consagrar con carácter general la regla del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados, permite que una norma con rango de ley establezca el silencio negativo siempre que concurran ‘razones imperiosas de interés general’”. Más adelante, al examinar el artículo sobre reclamaciones: “Por lo demás, el establecimiento del silencio desestimatorio puede en este caso ampararse en las mismas razones imperiosas de interés general que la regla contenida en el artículo 17.4 del anteproyecto, pudiendo encontrarse además un fundamento específico en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, que exceptúa de la regla general de silencio positivo a ‘los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones’”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707.

<sup>1224</sup> “Como se infiere de la ponderación conjunta del presente dictamen, no es aventurado entender que, a juicio del Consejo de Estado, la iniciativa legislativa en anteproyecto merece una sosegada reflexión de conjunto de modo que se alcance un nivel satisfactorio de rigor técnico. De una parte, para prevenir desajustes en su articulación, desarrollo y aplicación, de los que se podrían derivar contradicciones no deseadas. De otra parte, para asegurar los mejores resultados esperables y asequibles a la vista de las tendencias y orientaciones de los actuales avances normativos en la materia y para los que el Derecho comparado ofrece sugerencias e indicaciones muy positivas”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707.

<sup>1225</sup> Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. pp. 23-25. Cita en la p. 25. En el Informe de Autoevaluación del Plan de Acción de España a la Alianza para el Gobierno Abierto, diciembre 2013, consta lo siguiente: “En el momento en que el Plan de Acción fue presentado, el Anteproyecto de Ley ya había sido elaborado y, siguiendo una tramitación novedosa que incluyó la articulación de un mecanismo directo por el que la ciudadanía pudo presentar sus aportaciones al texto, fue aprobado por el Gobierno meses después, comenzando así su tramitación parlamentaria. La tramitación en el Parlamento del Proyecto de Ley ha sido también un ejemplo de transparencia y participación: a lo largo de seis sesiones de comparecencias, 24 expertos del mundo académico, institucional y de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de contribuir al debate parlamentario entorno a la Ley, lo que permitió que, gracias a estas contribuciones, al debate social generado y por la vía de enmiendas, se hayan incorporado muchas mejoras al texto inicial”. p. 4. Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción de España. Informe de Autoevaluación. Diciembre de 2013. Disponible en [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:fc3fd7ab-1374-47b2-a872-cb1585f65d0e/I\\_Plan-Informe%20autoevaluaci%C3%B3n.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:fc3fd7ab-1374-47b2-a872-cb1585f65d0e/I_Plan-Informe%20autoevaluaci%C3%B3n.pdf). Acceso el 14 de noviembre de 2019. Guichot, sin embargo, lista 28 expertos. p. 25.

septiembre de 2012<sup>1226</sup>. La Exposición de Motivos del proyecto ha cambiado poco en relación al Preámbulo de la norma aprobada en diciembre de 2013 – una importante modificación se encuentra en el primer párrafo<sup>1227</sup>.

En lo que se refiere a la publicidad activa, los principales cambios, desde el enfoque de derechos humanos, son: la inclusión de la expresión “y, preferiblemente, en formatos reutilizables” y del párrafo referente “entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros” al art. 5.4; la inclusión de la expresión “será comprensible, de acceso fácil y gratuito y” al art. 5.5 la inclusión de la difusión del “perfil y trayectoria profesional” de “los responsables de los diferentes órganos” (art. 6.1); la inclusión de la expresión “en la forma en que se determine por cada Administración competente” al art. 6.2; la inclusión de la expresión “como mínimo” al art. 8, que confirma que se trata de obligaciones mínimas de difusión en esa materia. Cambios especialmente significativos son la inclusión del art. 9, que establece mecanismo de control de las obligaciones de publicidad activa y el art. 11, que establece principios técnicos para el Portal de la Transparencia<sup>1228</sup>.

A propósito, el 28 de noviembre de 2012, la diputada Díez González, del GP Unión Progreso y Democracia, preguntó a la vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón, “¿por qué no firma España el instrumento internacional más exigente, el llamado convenio 205, abierto a la firma desde junio del año 2009?”, a lo que le contestó la vicepresidenta que “[h]acemos las cosas por orden, primero la ley y luego la firma del convenio”<sup>1229</sup>.

---

<sup>1226</sup> “La tramitación en el Congreso de los Diputados se prolongó algo más de un año desde su calificación por la Mesa el 4 de septiembre de 2012”. Guichot, E., “Capítulo I: El sentido... Op. cit. p. 25.

<sup>1227</sup> “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer como se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos *hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa*”. Texto del Proyecto.

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos *hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*”. Texto de la Ley.

Proyecto disponible en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-1. 7 de septiembre de 2012. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. Destacues del investigador. Cita en la p. 3.

<sup>1228</sup> Id. pp. 8-10.

<sup>1229</sup> “La señora **DÍEZ GONZÁLEZ**: Gracias, presidente.

Después de hablar de corrupción y de informes que hemos leído pero que no existen vamos a hablar de transparencia y de informes, de documentos e incluso de convenios europeos que sí existen. En la exposición de motivos del proyecto de ley de transparencia se hace mención a que esta establece unos estándares homologables con el resto de democracias más

En la sesión extraordinaria del 23 de enero de 2013, hubo las comparencias de José Luis Rodríguez Álvarez, director de la Agencia Española de Protección de Datos; Antonio Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España; Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional España. Rodríguez Álvarez,

---

consolidadas. No compartimos, señora vicepresidenta, esa afirmación, pero puesto que se dice eso de que obras son amores vamos a ver si usted me convence de que estoy equivocada, porque si tienen ustedes esa voluntad y además, como todo el mundo sabe, tienen mayoría absoluta que suelen utilizar ¿por qué no firma España el instrumento internacional más exigente, el llamado convenio 205, abierto a la firma desde junio del año 2009?

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora diputada.

Señora vicepresidenta.

La señora **VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA** (Sáenz de Santamaría Antón): Muchas gracias, señor presidente.

Me pregunta usted por un convenio que no ha entrado en vigor en ningún país. ¿Por qué? Porque necesita diez ratificaciones y hasta la fecha solo tiene seis: Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Lituania, Hungría, Suecia y Noruega. El convenio por el que me pregunta dice en su artículo 2, puntos 2 y 3, que los Estados que lo ratifiquen tienen que tener en vigor las medidas que él comprende. Este Gobierno por primera vez ha traído a esta Cámara una ley de transparencia y acceso a la documentación pública que contiene esas medidas, con lo que lo lógico es aprobar esas medidas, ponerlas en marcha y firmar y ratificar ese convenio que, como digo, no es aplicable ni siquiera en los Estados que lo han ratificado porque no ha entrado en vigor. Hacemos las cosas por orden, primero la ley y luego la firma del convenio.

No le quepa ninguna duda de que lo haremos, en primer lugar, porque este ha sido el único Gobierno que se ha atrevido a traer a esta Cámara una ley de transparencia y continuar su tramitación. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora vicepresidenta.

Señora diputada.

La señora **DÍEZ GONZÁLEZ**: Señora vicepresidenta, no están mal Suecia y Noruega como socios en este recorrido, que son dos de los países que lo han suscrito. No estaría mal que por una vez España fuera pionera en una materia tan importante como esta. Sin transparencia no hay democracia, y la falta de transparencia da paso a eso de las filtraciones, que a veces es lo único que existe para que nos enteremos de las cosas que están ocurriendo. O sea que si no ha entrado en vigor, como usted misma me acaba de reconocer, es fundamentalmente no porque los Estados miembros no tengan una ley de transparencia o instrumentos para cumplir este convenio, sino porque no hay diez socios europeos que lo hayan ratificado. Utilicen ustedes la mayoría absoluta en este caso para algo tan útil como hacer una democracia de mayor calidad en España y más transparente para que España se pueda poner a la cabeza en esta materia, que es esencial desde el punto de vista de la regeneración democrática y la transparencia.

Señora vicepresidenta, ese convenio —que usted habrá leído supongo que perfectamente, incluso para interpretar, a mi juicio, incorrectamente por qué España no lo puede suscribir; esto de que no entra en vigor porque no lo han firmado los socios— es mucho más exigente que el proyecto de ley de transparencia que han presentado. Por ejemplo, el convenio no contempla para nada el silencio administrativo negativo. Ese convenio establece que todos los documentos públicos son accesibles a todos los ciudadanos, que ningún ciudadano tiene que explicar a nadie al pedir un documento público o una información para qué lo va a utilizar, cosa que ustedes restringen en el proyecto de ley que nos han presentado. Fírmelo, pónganse por delante por una vez en algo bueno para todos.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora diputada.

Señora vicepresidenta.

La señora **VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA** (Sáenz de Santamaría Antón): Muchas gracias.

Señoría, me dice usted que hay diferencias entre el convenio y la ley y me habla del silencio diciendo que el convenio no habla del silencio negativo. Ni del negativo ni del positivo, el convenio no habla del silencio. Por cierto, incluso en los países que, como usted dice, lo han ratificado la regla del silencio de naturaleza negativa es la tónica general en el conjunto de Europa, incluso en los que usted coloca a la cabeza. No existe la necesidad de justificar por qué se pide una determinada información, ni en el convenio ni en la ley, señora Díez; ni allí ni aquí. Dado que siempre criticamos lo que hacemos en nuestro país, podemos decir también lo que esta ley avanza frente a ese convenio. Tiene toda una parte de publicidad activa que va a ser pública sin necesidad de que lo pidan los ciudadanos que va mucho más allá de ese convenio internacional. El convenio internacional regula el acceso de documentos a petición de parte, con lo que lo que la parte no pida sigue siendo opaco. A partir de ahora con esa ley no, a partir de ahora una serie de documentos y expedientes tan importantes como contratos, subvenciones, currículums y sueldos serán públicos. Esa es, quizá, la mejor lucha contra la corrupción, porque ya no habrá filtraciones, serán filtraciones oficiales de publicidad activa de las administraciones. Reconózcame que eso también es un importante avance.

Gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora vicepresidenta”.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 76. Sesión plenaria núm. 72 celebrada el miércoles 28 de noviembre de 2012. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-76.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-76.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 10- 11.

como era de esperarse, trató de la relación entre el DAIP y el derecho a la protección de datos personales – defendió la necesidad de “articular una relación equilibrada” entre ambos derechos, examinando las circunstancias del caso concreto para “optimizar ambos en cada caso concreto”. Se refirió al uso indebido del recurso a la protección de datos, “lo cual ha contribuido a generar en la opinión pública una errónea percepción de que la protección de datos constituye un obstáculo a la transparencia”. La diputada Lozano Domingo, de UPyD, pregunta acerca de la naturaleza de derecho fundamental del DAIP. Rodríguez Álvarez, tras referirse a textos internacionales en general, afirmó que cabe al Tribunal Constitucional, y no al legislador, decidir si el DAIP es un derecho fundamental. Asimismo, trae una sugerencia relevante, sobre todo en lo que se refiere a la publicidad activa (“disociación como regla”; “técnica de la anonimización”)<sup>1230</sup>.

Antonio Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, ha recordado que “lo mejor es enemigo de lo bueno” y que no se trata

---

<sup>1230</sup> “la aprobación de este proyecto de ley no solo tendrá efectos positivos para la transparencia, sino que también los tendrá para la protección de datos, porque pondrá término a una práctica relativamente frecuente, consistente en invocar indebidamente, sin fundamento y sin consultar a la agencia la protección de datos para denegar el acceso a determinadas informaciones, lo cual ha contribuido a generar en la opinión pública una errónea percepción de que la protección de datos constituye un obstáculo a la transparencia”. pp. 3-4

Diputada Lozano Domingo: “Me gustaría conocer su opinión, ya que no lo ha mencionado, sobre el hecho de que el derecho a la protección de datos esté vinculado a un derecho fundamental, como es la protección de la intimidad, mientras que en esta ley el derecho al acceso a la información no se vincula un derecho fundamental sino al derecho de acceso a archivos y documentos, artículo 105 de la Constitución, cuando lo lógico sería, como recomienda el convenio europeo relativo este asunto, vincularlo a un derecho fundamental como es el de acceso a la información que recoge el artículo 20 de nuestra Constitución”. p. 10

“En cuanto a la cuestión de si el derecho de acceso debe articularse o no como un derecho fundamental, tengo que decir que depende del plano en el que se formule la pregunta. Es cierto que en algunos ordenamientos, singularmente en los de carácter internacional o supranacional, está reconocido como un derecho fundamental, de, por utilizar un tecnicismo. Si me pregunta si en el momento de elaborar la Constitución debería introducirse como un derecho fundamental, probablemente mi respuesta sería que sí. Ahora bien, si usted me pregunta si con arreglo a la Constitución española actual es un derecho fundamental, he de decirle que tengo serias dudas, porque nuestra Constitución establece un catálogo formal de derechos y no hay más derechos fundamentales que los que la propia Constitución reconoce. Es cierto que se puede vincular a alguno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y en cierta medida este es un camino que tampoco queda excluido en el proyecto de ley, pero eso no lo convertiría en un derecho fundamental autónomo sino que sería un aspecto vinculado a uno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por otra parte, nuestra Constitución reconoce ese derecho, pero en otro apartado; por tanto, es un derecho constitucional, no es ni siquiera un derecho legal, que está en el artículo 105. Otra cosa es que se pueda decir que se trata de un derecho fundamental en una Constitución normativa, formal, con un catálogo cerrado de derechos fundamentales. Además, como usted también conocerá, siempre que se ha planteado esta cuestión ante el Tribunal Constitucional este ha rechazado los recursos de amparo por considerar que no es un derecho fundamental. Por tanto, tengo dudas sobre si existe dentro de la Constitución. Con eso no quiero cerrar la posibilidad de hacerlo, porque es algo que no está hecho, y probablemente el único que puede pronunciarse sobre si existe o no este derecho dentro de la Constitución es el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la misma. Es muy discutible que ese pueda ser un pronunciamiento del legislador”. pp. 15-16

“Lo que hay que hacer es buscar la fórmula para hacerla compatible con el acceso a información, establecer los mecanismos y las pautas que permitan la optimización de los dos aspectos. En este sentido, lo apuntaba en mi intervención, tal vez se podría hacer alguna referencia, sobre todo en la vertiente de publicidad activa de la Administración, a la disociación como regla. Siempre que el interés público en obtener la información se pueda satisfacer sin necesidad de revelar datos personales deberá acudir a la técnica de la anonimización. Por tanto, se obtiene el máximo acceso a la información sin necesidad de afectar a los derechos fundamentales” p. 16.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 248. Sesión núm. 9 (extraordinaria) celebrada el miércoles 23 de enero de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-248.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-248.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

de “generosidad”, sino de un derecho. Llama “poderosamente” la atención del diputado Olabarría Muñoz, del Grupo Parlamentario Vasco, el momento del proyecto de ley, que, para él, “ahora ha aflorado un poco al socaire de acontecimientos muy de coyuntura, en los que — si me permiten la expresión— afloran asuntos de corrupción” (p. 20). La diputada Lozano Domingo busca saber si el compareciente encuentra en el espíritu de la ley el “cambio de paradigma” de que la ley no pertenece a la Administración, sino a los ciudadanos y a la cuestión del art. 105 CE y del silencio negativo. Garrigues Walker sugiere aparcar el debate sobre si se debería tratar de ley orgánica y manifiesta creer que, al final, el silencio administrativo tendrá carácter positivo<sup>1231</sup>.

Por su parte, Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional España, se refiere a la adaptación de “la Convención de la ONU contra la Corrupción y a otros convenios internacionales”. Sobre el silencio administrativo, solicita que, “por respeto al ciudadano se intente obligar a la Administración a contestar”. Se refiere a la “creciente indignación de los ciudadanos y una muy alta demanda —llevamos tres semanas tremendas, como saben ustedes, y ya veremos qué sucede en el futuro— de transparencia a los

---

<sup>1231</sup> Ib. “Es un tema complejo, es un tema delicado, es un tema que va a abrir otra serie de cuestiones y, por tanto, nuestro consejo sería recordar que lo mejor es enemigo de lo bueno y que lo importante es que la ley de transparencia se ponga en marcha. Nuestro convencimiento es que la propia ley de transparencia generará una dinámica positiva y que sus propios defectos se harán más visibles. Por tanto, que nadie se inquiete por que pueda haber algunas ausencias o algunos defectos, porque lo bueno de la ley de transparencia va a ser que, simplemente por ponerse en marcha, va a ir descubriendo cuáles son esos defectos, la importancia que tienen e incluso la forma de corregirlos. Esa es la noticia importante que tenemos que vigilar y que cuidar.” p. 18

“La ciudadanía española no puede considerar como una especie de generosidad del sector público que se le dé una ley de transparencia; el ciudadano tiene derecho a la transparencia. Hay que asimilar la transparencia como un derecho auténtico del ciudadano, porque solo así los legisladores sentirán la obligación de responder a ese requerimiento de la sociedad civil. Lo que está haciendo la sociedad civil es reclamar la existencia de un derecho.” p. 20

Diputada Lozano Domingo: “Coincido prácticamente con todo lo que ha dicho, sobre todo con esa idea de que la información que está en manos de la Administración pertenece al ciudadano y que el verdadero cambio de paradigma es que pasemos a considerar que lo que hace la Administración es gestionar cómo distribuye esa información entre los ciudadanos, con carácter general, de forma proactiva y, con carácter particular, cuando manifiesten interés en una información concreta. Le pregunto si usted, como hombre preocupado e interesado por la transparencia, observa verdaderamente en la letra de la ley, pero también en su espíritu ese cambio de paradigma”; pp. 21-22

Diputada Lozano Domingo: “[c]omo jurista me interesa mucho conocer su punto de vista respecto a las implicaciones que puede tener en el futuro, cuando la transparencia y el derecho de acceso entren en conflicto, como es natural, con el derecho a la intimidad y a la protección de datos, el hecho de que en esta ley el acceso a la información y la transparencia se remitan a un derecho constitucional, es decir, al artículo 105, relativo al derecho de acceso a documentos y archivos, y no a un derecho fundamental, como es el de información, como es la práctica internacional, el convenio europeo, etcétera. Quisiera conocer su opinión sobre las implicaciones que puede tener el que no se trate de una ley orgánica, tanto por el carácter hegemónico o preponderante que puede tener como por su facilidad para que la aplicación sea nacional, porque en algunas comunidades autónomas están surgiendo leyes particulares para regular la transparencia y eso con el tiempo puede dar pie a la existencia de derechos distintos o a distintos grados de ejercer un derecho en función de en qué comunidad autónoma viva el ciudadano. Me interesa saber especialmente cómo valora usted el silencio administrativo negativo que también figura en la ley, porque creo que para esta Comisión es muy interesante”. p. 22

“En cuanto al carácter de la ley, si debe ser orgánica o no, no lo sé, la verdad es que no lo sé. Con esto quiero decir que es un tema al que hemos dado vueltas. Si ese es el debate, también lo aparcaría. Ese es un tema en el que el consenso debería ser muy fácil”. p. 27.

“En cuanto al silencio negativo y positivo —se me había olvidado—, creo que empezaremos con el silencio negativo y acabaremos en el silencio positivo, se diga lo que se diga y pase lo que pase”. p. 28.

gobernantes y a los políticos, especialmente a los responsables de los partidos” y sugiere que la ley incluya a los partidos políticos. Entiende que “[l]os ciudadanos necesitan una señal de impacto” y que “[h]ay todavía una cultura de opacidad”. Por fin, expresó que “la sanidad y la educación no están contempladas por ley orgánica y son derechos fundamentales, que se aplican y de los que todos estamos convencidos. En principio, hubiera sido deseable, aunque a estas alturas más vale que salga la ley que estar dando vueltas a si tiene que ser orgánica o no”<sup>1232</sup>.

---

<sup>1232</sup> Ib. “¿Posibles soluciones que proponemos en Transparencia Internacional? Estas son conclusiones que venimos sacando todos los años, en asambleas como la última que hemos tenido en Brasilia. Siempre se dice que hay tres niveles de actuaciones: a corto plazo, que se apliquen las leyes, que en muchos países no se aplican —hay mucho margen todavía para esto—; a medio plazo, que se vayan creando y modificando leyes para que se adapten a la Convención de la ONU contra la Corrupción y a otros convenios internacionales, y a largo plazo, el secreto —es quimérico— es la educación de los ciudadanos desde la infancia: la conciencia social, la ética, la formación en valores.” p. 29

“Cuando estuvimos trabajando estos meses pasados —yo soy economista, no soy jurista— en el grupo de expertos había personas que decían que el silencio administrativo positivo también tenía algunos problemas. Lo que pedimos es que por respeto al ciudadano se intente obligar a la Administración a contestar, afirmativa o negativamente, y que si no se hace se establezca un sistema de apercibimiento, de multas o lo que sea, pero que por lo menos se les obligue a contestar.” pp. 30-31. Y trae algunas propuestas, como “un sistema de incentivos al cumplimiento; un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos; un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. También es muy importante la formación de los funcionarios, que éstos sepan qué tienen obligación de dar, que no piensen que la información es suya o que tengan miedo de proporcionarla porque piensen que el superior les va llamar la atención; al revés, deben recibir una formación para que sepan que están obligados a dar la información y cómo tienen que darla. Otras propuestas son que haya un presupuesto suficiente, por supuesto; un órgano político impulsor con relevancia y peso político; un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinda cuentas, y que asegure la integridad de sus miembros”. pp. 31-32. “Finalmente me voy a referir —es posible que pueda parecer muy osado, pero como ciudadano creo que tengo la obligación de plantearlo. Quizá en las transparencias lo he expresado de forma un poco cruda, pero lo hago con el mejor espíritu— a los partidos políticos y a la nueva ley de transparencia. Como saben ustedes, señorías, hay una creciente indignación de los ciudadanos y una muy alta demanda —llevamos tres semanas tremendas, como saben ustedes, y ya veremos qué sucede en el futuro— de transparencia a los gobernantes y a los políticos, especialmente a los responsables de los partidos. Ante esta situación, los partidos políticos deberían adoptar una postura ejemplarizante de transparencia ante la sociedad y los ciudadanos. La verdad es que a grandes males, grandes remedios, y un gran remedio sería lo que ahora se está postulando, que es un pacto de Estado contra la corrupción, pero que sea efectivo y que se traduzca en cosas concretas como qué se va a hacer, qué normas va a haber, qué controles; es decir, no un pacto estético sino concreto. Una de las primeras cosas que se podría hacer —creo que lo agradecería la ciudadanía— sería la inclusión de los partidos políticos —que se autoincluyesen— en la ley de transparencia. Este sería un buen exponente de dicho pacto y una medida ejemplarizante ante la profunda crisis de desconfianza y credibilidad que existe en estos momentos. Puede parecer un poco apocalíptico, un poco exagerado, pero por todo lo que vemos, oímos, leemos y por los correos electrónicos que recibimos, observamos que los ciudadanos están un poco alterados o indignados. Los partidos quedarían explícitamente incluidos en la nueva ley e informarían de todos aquellos aspectos de los que va a tener que informar cualquiera de las 21.400 instituciones públicas. (...) Esta actitud de transparencia de los partidos no resolvería el problema de la desconfianza ciudadana respecto a los políticos, pero supondría una señal positiva y quizá un punto de inflexión —ojalá— o un cambio de tendencia ante la generalizada animadversión de los ciudadanos respecto a la clase política. Ya sé que esto es exagerado, que no son todos los políticos, que por lo que se refiere a la inmensa mayoría no tiene razón de ser esa visión negativa, pero la situación ahora está así”. p. 32

“la variable tiempo también es muy importante. (...) cualquier cosa sería mejor que lo que hay ahora, que es cero”. p. 38

“Me preguntaba la señora Lozano si había un cambio de paradigma en la Administración, si se estaba cambiando el modelo de la Administración, de los funcionarios. Radicalmente, no. De momento, no. A lo mejor con esta ley sí, pero de momento son muy reacios a cambiar la cultura, las normas, etcétera. Siguen teniendo muchos miedos de sus superiores. Les es más cómodo no proporcionar la información. No saben si pueden darla o no. Tienen además una visión un poco patrimonial de la información. (...) Hay todavía una cultura de opacidad, de comodidad y de negligencia, diría yo, en muchos casos. En cuanto al hecho de contestar o no, establecería en el régimen de infracciones y sanciones un sistema de apercibimiento o multa por no contestar”. p. 39

“Respecto al capítulo II, plantea si sería bueno que el derecho de acceso fuera fundamental o no. No he tenido la oportunidad ni la suerte, porque estaba en otro sitio, presentando el ITA, de escuchar al señor presidente de la Agencia de Protección de Datos. Si fuera un derecho fundamental iría por la vía orgánica. Tiene más trabas, más problemas, más dificultades, más retrasos, pero hubiera sido bueno que fuera ley orgánica para contraponer el derecho a la información con el derecho a la negación, que es la protección de datos, para equilibrar un poco. También es verdad que la sanidad y la educación no están



En la sesión de 12 de febrero de 2013 hubo cinco comparecientes. Ramón Álvarez de Miranda García, presidente del Tribunal de Cuentas, trata del control social y manifiesta que el DAIP “no es más que un corolario del principio de transparencia de la actividad de los órganos públicos”. Algunos diputados se manifiestan sobre el proyecto y su importancia. También tuvo lugar la comparecencia de María Rosa Rotondo, presidenta de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, es decir, representante del “colectivo de lobbistas”, según ella misma<sup>1233</sup>.

El profesor Guichot Reina, titular de derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, entiende, entre otros temas, que “[e]n el derecho europeo y comparado la perspectiva actual preponderante es su consideración como un derecho fundamental”, cita la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, y se vale de “punto de vista sociológico” para defender el carácter de derecho

---

contempladas por ley orgánica y son derechos fundamentales, que se aplican y de los que todos estamos convencidos. En principio, hubiera sido deseable, aunque a estas alturas más vale que salga la ley que estar dando vueltas a si tiene que ser orgánica o no. De todas maneras, hubiera sido lo ideal”. p. 39

<sup>1233</sup> Trae, además: “[l]o primero que deseo destacar es la relevancia que presenta esta norma. El objeto más conocido de este proyecto, el relativo a la transparencia de la actividad pública, ya justifica la promulgación de una ley que dé respuestas a las demandas de gran parte de las instituciones públicas, y de un sector muy amplio de lo que se puede denominar la sociedad civil. Con esta norma se suple una de las carencias más significativas de nuestro ordenamiento, en lo que sin ambages calificaría como el proceso de definitiva consolidación de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración y los poderes públicos en una sociedad democrática. Pero la ley va más allá de la sola regulación del principio de transparencia de la gestión pública, y aborda otras dos cuestiones también de gran calado, como son las relativas al derecho de acceso a la información pública, que supone el reconocimiento de un derecho esencial asociado al deber de transparencia, y los principios y el régimen de buen gobierno. Estos tres pilares de la ley, transparencia, acceso a la información y buen gobierno, guardan una estrecha relación entre sí en la medida en que facilitan la rendición de cuentas en sentido amplio de los gestores públicos ante los ciudadanos, permitiendo el ejercicio de un auténtico control social característico en las sociedades más avanzadas, con una amplia conciencia de la función del poder civil como límite o contrapeso de la acción de los poderes públicos”. pp. 2-3.

Diputado Larreina Valderrama, Grupo Mixto: “[n]uestro grupo piensa que la actual ley de transparencia, en su actual configuración, es bastante ineficaz, es solo un cartel” (p. 5).

Diputado Martínez Gorriarán, Unión Progreso y Democracia: “tenemos la oportunidad de acabar con esta anomalía democrática de ser uno de los poquísimos países con una democracia avanzada que no tiene ley de transparencia, lo cual, por cierto, la convierte en una democracia muy poco avanzada” (p. 9).

Diputada Batet Lamaña, Grupo Parlamentario Socialista, sobre la publicidad activa: “seguramente es uno de los puntos básicos que nos dará el parámetro de éxito o de fracaso de esta ley de transparencia”. Pregunta “¿[q]ué cree que se podría mejorar sobre este aspecto para darle realmente la dimensión, el peso y la seguridad de cumplimiento por parte de los sujetos obligados a ejercer esa publicidad activa?” (p. 10) Y reflexiona: “[l]amentablemente, esta ley, en algunos aspectos y desde el punto de vista mediático, ha pasado de ser, más que una ley de transparencia, una ley anticorrupción, cosa que nos parece negativa porque es reducir una ley que tiene una dimensión mucho más amplia, mucho más importante y que tiene otros objetivos mucho más allá de esos y sería un mal negocio acabar reduciéndola a eso” (p. 11).

Diputado Bermúdez de Castro Fernández, Grupo Popular: “[q]uieremos que esta ley sea de consenso y que sea de todos, porque esta es una ley importantísima para el fortalecimiento de nuestra democracia y además va a llenar una de las lagunas más significativas que tiene nuestro ordenamiento jurídico en relación con todos los países de nuestro entorno” (p. 11).

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 254. Sesión núm. 10 celebrada el martes 12 de febrero de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-254.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-254.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. Citas en las pp. 4 y 22.

fundamental del DAIP. Entiende que la transparencia “es una demanda social clamorosa”. En lo que se refiere a la publicidad activa, le “parece una regulación ambiciosa y avanzada”<sup>1234</sup>.

El profesor Manuel Sánchez de Diego y Fernández de la Riva habló como integrante de la Coalición Pro Acceso y como profesor. Fue asertivo: “no les voy a engañar: trataré de convencerles para que cambien este proyecto de ley porque entiendo que no reúne los requisitos para que sea una buena ley de acceso a la información y de transparencia” y ofrece “una reflexión en profundidad sobre el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental”. De la Riva trae el enfoque de derechos humanos al debate parlamentario – por lo que se transcribe parte importante de su intervención – y, en ese sentido, se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, al PIDCP, al Comité de Derechos Humanos, a la sentencia del caso Claude Reyes. Aboga por que se trate de derecho

---

<sup>1234</sup> Ib. “Una segunda cuestión que ha sido de las más debatidas en el proceso de consulta pública y en lo que llevamos de comparecencias de expertos, gira en torno a la naturaleza del derecho, y no es una cuestión doctrinal —aunque también lo es—, sino una cuestión con repercusiones trascendentales en cuanto al contenido de la ley. No voy a abundar en ello todo lo que me gustaría por cuestión de tiempo; estoy convencido de que muchos expertos, empezando por el profesor Sánchez de Diego, que está a mi derecha, hablará de esa materia y, por tanto, lo haré de forma conclusiva. Es cierto que España tiene un artículo 105, en el título, el Gobierno y la Administración, dedicado al acceso a archivos y registros, y es cierto que en desarrollo de ese artículo las leyes que se han aprobado hasta ahora, incluyendo el artículo 37, son leyes ordinarias aprobadas en virtud del título competencial del 149.1.18, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Sin embargo, quiero traerles a colación que hay argumentos de peso para una reconsideración de esta calificación. En el derecho europeo y comparado la perspectiva actual preponderante es su consideración como un derecho fundamental. Por darles solo una referencia a sistemas que nos vinculan, lo es así en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y lo es así también en la interpretación que desde 2009, desde dos sentencias de 2009, ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo del contenido de la libertad de información. Teniendo en cuenta además que este último convenio, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, es el parámetro principal de interpretación de la Constitución conforme a los textos internacionales, creo que es posible abordar una nueva perspectiva que incluya al derecho de acceso dentro de la libertad de información, lo que tiene consecuencias trascendentales en cuanto a qué poderes públicos —todos— estarían vinculados y en cuanto a cuáles serían sus garantías, reserva de ley orgánica, protección por el recurso de amparo, como todos ustedes saben”. p. 18

“Me parece difícil cuestionar a día de hoy que el acceso a información sobre la gestión pública, que solo está en poder de la Administración pública y que, por tanto, contribuye de forma esencial a la formación de una opinión pública informada, no está dentro del derecho fundamental, la libertad de información, y que este es solo un derecho de abstención de la censura. Como nota política les diré que desde un punto de vista sociológico, desde el que también hay que interpretar adicionalmente los derechos, difícilmente a los ciudadanos se les puede explicar en 2013 que el derecho de acceso a la información y la transparencia no son un derecho fundamental”. pp. 18-19.

“En un sondeo de Metroscopia del domingo anterior, el 97 % de los encuestados consideraban que los partidos políticos deben estar incluidos en la Ley de Transparencia. La pregunta estaba ya inducida; si hubiera sido si deben estar sometidos los partidos políticos a transparencia, la respuesta hubiera sido a mi juicio la misma. Por tanto, como ha dicho la persona que me ha precedido en el uso de la palabra, sea en esta ley o sea en una reforma de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, sería conveniente hacer un avance en transparencia porque es una demanda social clamorosa”. p. 19.

“Me refiero ahora a la publicidad activa siguiendo la sistemática de la ley. Lo primero que tengo que decirles es que me parece una regulación ambiciosa y avanzada y mi valoración es muy positiva, por lo que solo voy a incidir en aquellos aspectos en los que aún se podría avanzar o mejorar algo”. p. 19.

“El siguiente apartado de la ley se refiere al derecho de acceso a la información pública. Voy a intentar ser lo más conciso que pueda. El proyecto se ha apoyado en el concepto información, lo cual es todo un reto y una posición vanguardista puesto que el concepto más común en el derecho comparado es el concepto documento. El límite a las solicitudes de información va a girar en la interpretación que se le dé al concepto de reelaboración de la información como límite para su acceso. Propondría tan solo en el artículo de las causas de inadmisión eliminar de la lista ejemplificativa la referencia a los informes internos, que aplicada con carácter extensivo puede oscurecer buena parte de la actividad administrativa”. p. 20.

“El proyecto no ha optado por ninguna de esas dos vías, sino por atribuirlo a un órgano que ya existe, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas. La opción en sí es una singularidad española pero no por ello necesariamente desenfocada, puesto que hay una evidente relación entre transparencia y control de la actuación pública”. p. 21.

fundamental, primeramente porque el art. 105 b) “no es un anclaje suficiente”, porque “los derechos fundamentales no están enumerados en un catálogo cerrado”. Entiende que se encuentra el debido anclaje constitucional en el art. 20 CE, por la vía del art. 10 CE, citando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo e incluso la ya examinada sentencia Claude Reyes, de la Corte de San José. Concluye su exposición refiriéndose a los 10 principios de la Coalición Pro Acceso<sup>1235</sup>.

---

<sup>1235</sup> Ib. Citas en las pp. 25, 26 y 27 (las dos últimas). Trae, asimismo: “si no hay una profunda modificación del texto que se encuentra en estos momentos en esta Comisión, yo creo que no tendremos una buena ley. Primero porque no se van a cumplir los objetivos que se enmarcan en el propio proyecto o incluso los objetivos que enmarcó la vicepresidenta del Gobierno en su comparecencia, en la rueda de prensa posterior a la aprobación del proyecto de ley. No se va a conseguir una sociedad crítica, exigente y participativa. No creo que vayamos a favorecer el crecimiento económico y el desarrollo social, algo lo favoreceremos, pero nos quedaremos a medio gas. No se va a producir una regeneración democrática, y por supuesto no vamos a cumplir y vamos a tener que modificarla en su momento, nuestros compromisos internacionales en materia de transparencia y acceso a la información pública”. p. 26

“Este proyecto de ley ha sido criticado en España no solamente por la Coalición Pro Acceso, no solamente por lo que dice el Consejo de Estado en su informe, no solamente por las 90.079 firmas que se han presentado para que se modifique el proyecto, sino también por lo que dice la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, la Oficina del Representante para la Libertad de Medios de Comunicación, que señala que España debería reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, que el alcance es ya insuficiente, que no incluye a todas las instituciones que debería, que excluye mucha información, que el organismo de revisión debería ser independiente, que deberían preverse sanciones para el incumplimiento, etcétera”. p. 26.

“En definitiva, repito, si se aprueba este proyecto de ley entiendo que la ley nacería vieja; vieja para los requerimientos de nuestros compromisos internacionales: el Convenio Europeo 205 del Consejo de Europa de Tromsø, el Open Government Partnership, el proyecto de gobierno abierto liderado por Estados Unidos y Brasil, que ya he citado, y donde hemos asumido una serie de compromisos, o la reciente Carta iberoamericana de la transparencia y el acceso a la información pública. Pero sería también una ley vieja porque produciría una profunda desilusión, en el mejor de los casos, no solamente para los expertos en esta materia, sino también para la ciudadanía en general. Al respecto me remito a artículos que pueden ser consultados en la prensa nacional o en revistas especializadas, como la revista general del notariado, o como el artículo publicado por la abogada del Estado Elisa de la Nuez, titulado El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; ¿una ley gatopardesca?” p. 26.

“Creo sinceramente que hay que cambiar la estructura del texto. Este texto parte de la transparencia y concede un derecho de acceso parcial, un derecho de acceso de carácter administrativo. Esto es como si construimos un tren y la máquina la ponemos detrás del primer vagón. Realmente el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental es la locomotora detrás de la cual viene la transparencia, y no al revés”. p. 26.

“Qué decirles a ustedes sobre el concepto de información. Aunque ha sufrido una modificación importante del anteproyecto al proyecto, llevando por tanto al apartado correspondiente los límites tal y como debería haberse hecho, sin embargo en el artículo 15 se establecen una serie de requisitos y de cuestiones que permitirían la inadmisión a trámite de cualquier solicitud de información. Considero que muchos de ellos no superarían la prueba de proporcionalidad que exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sobre los sujetos obligados ya se ha hablado. Soy de los que entiende que en principio si hablamos de derecho fundamental no podría en absoluto limitarse a la Administración pública, sino que tendría que afectar a todos los poderes del Estado, bien mediante una enunciación singular de cada uno de ellos o bien mediante una enunciación general de todos ellos, como puede ser que afectase a todas las instituciones públicas y privadas que ejerzan una función pública o que se financien con dinero público”. p. 26.

“Entro ahora a intentar convencerles de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. En primer lugar, porque el artículo 105 b) no es un anclaje suficiente para este proyecto de ley. En principio por los sujetos, puesto que como ya saben ustedes ese artículo se encuentra dentro del Título IV, referido al Gobierno y a la Administración Pública, y los sujetos que figuran en el artículo 2 del proyecto exceden al Gobierno y a la Administración Pública. En segundo lugar, por el objeto, puesto que el artículo 105 b) se refiere a archivos y registros, y como muy bien ha dicho el profesor Guichot, el proyecto va más allá, va hasta la información. En tercer lugar, por las garantías que ofrece. Si hablamos de un derecho que está anclado en el artículo 105 b) nos encontraríamos con que es un derecho que está fuera de la protección del artículo 53 de nuestra Constitución. Por lo tanto no gozaría de la protección de un desarrollo mediante ley orgánica, mediante un procedimiento preferente y sumario ante los órganos judiciales ordinarios, y del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En cuarto lugar, porque el derecho configurado así sería un derecho disminuido frente a otros derechos fundamentales. Por último, porque considero que por política legislativa debería establecerse una norma que aúne y

Algunos diputados se manifiestan sobre la naturaleza de derecho fundamental, como Olabarría Muñoz, del grupo Vasco, Nuet Pujals, del grupo de la Izquierda Plural, o Jané i Guasch, de *Convergència i Unió*<sup>1236</sup>. El diputado Gómez de la Serna y Villacieros, del grupo Popular, a su vez, se refiere a “una especie de vendaval populista o de cruzada populista” y se

---

dé sentido a todas las normas sobre transparencia y acceso a la información pública que existen en nuestro país. Eso se puede lograr mediante una ley orgánica que desarrolle un derecho fundamental.

Ni qué decirles tiene que creo que la mayoría de la doctrina —por no decir toda la doctrina— entiende que los derechos fundamentales no están enumerados en un catálogo cerrado, sino que se pueden crear nuevos derechos fundamentales, como ya ha ocurrido en nuestra Constitución. Por ejemplo, el derecho a la protección de datos personales tuvo un desarrollo en la famosa Lortad, Ley orgánica reguladora del tratamiento automatizado de datos personales, en el año 1992”. p. 27.

“Entiendo por lo tanto que hay que buscar un anclaje constitucional de este derecho fundamental, y como se está haciendo en los países de nuestro entorno y en las organizaciones internacionales este anclaje lo encontramos dentro de la libertad de información del artículo 20 de nuestra Constitución. Para ello hay que recurrir a la vía que nos abre el artículo 10 párrafo dos de la Constitución española. Simplemente les diré que el Pacto internacional de derechos civiles y políticos en su artículo 19 se refiere a la libertad de opinión y expresión. Pues bien, el propio Comité de Derechos Humanos en el año 2011 estableció claramente que ese artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos”. p. 27.

“Ya se han citado aquí dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que interpretan que el artículo 10 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales incluye también el derecho de acceso a la información pública como parte integrante de las libertades informativas. Hay dos casos, los dos contra el Estado de Hungría —uno de ellos me permitirán ustedes que no se lo cite, porque mi húngaro es muy malo— y en el segundo, el de la sentencia Kennedy contra Hungría, se reconoce que el acceso a fuentes documentales originales para la investigación histórica constituye parte y elemento esencial del derecho a la libertad de expresión. Esto también ocurre como saben ustedes en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en concreto en la sentencia del caso Claude Reyes contra Chile, del año 2006. Ahí de nuevo se reconoce que dentro del artículo 13 del Pacto Internacional de San José de Costa Rica, la libertad de expresión ampara el derecho de acceso a la información pública. No quisiera extenderme más de lo debido. Tengo que decirles que lo esencial es que las libertades informativas buscan una opinión pública libre, y una opinión pública libre es esencial en un sistema democrático. Hoy en día para que exista una opinión pública libre es necesario que los ciudadanos puedan acceder directamente y sin cortapisas a la información que se encuentra en manos de los poderes públicos”. pp. 27-28

<sup>1236</sup> Ib. Diputado Olabarría Muñoz: “la ubicación como derecho fundamental es una cuestión trascendente donde hay que recurrir al derecho internacional público porque, señor Sánchez de Diego, no es fácil la operación jurídica que ustedes proponen en relación con la ubicación o a la transmutación de este derecho, aunque el Tribunal Constitucional tiene sentencias es ese sentido si bien no son tan frecuentes. En este momento conocemos que la Constitución prevé una serie de derechos fundamentales que son los que están ubicados entre los artículos 14 y 29 de la Constitución. Esta no tiene que ser necesariamente una listada cerrada, y por conexión con otros derechos los demás pudieran elevarse a la categoría de derechos fundamentales y tener las mismas protecciones jurisdiccionales, fundamentalmente en el ámbito del recurso de amparo y la prevista en el artículo 143 de la Constitución, estamos totalmente de acuerdo y doctrinalmente es fácil estar de acuerdo con esta posición. Pero desde una perspectiva normativa o del ejercicio de las funciones que nos corresponden como legisladores no se me antoja tan fácil, aunque estoy de acuerdo con que se debería haberse planteado *ab initio* este proyecto de ley mediante la generación de un derecho fundamental buscando la habilitación que el derecho internacional público y las normas jurídicas que usted ha citado proclaman en relación con este derecho;” p. 29

Diputado Nuet Pujals: “[q]uiero destacar tres aspectos: por supuesto el carácter orgánico de la ley y sus consecuencias, que no son pocas; el tema de la opacidad de determinados ámbitos excluidos en la ley, y en tercer lugar un concepto que el señor Sánchez de Diego ha subrayado, con el cual coincido al cien por cien, que es el concepto defensivo de la ley. Es una ley antigua, no es una ley pensada en el futuro; es una ley pensada ya en legislar casi el pasado. Yo estoy totalmente de acuerdo con eso y por tanto creo que los avances de muchos tratados y ordenamientos internacionales no se han tenido suficientemente en cuenta a la hora de introducirlos de una forma avanzada y vanguardista en el actual proyecto de ley” p. 30

Diputado Jané i Guasch: “es cierto que el derecho que regula este proyecto de ley no forma parte de los derechos fundamentales y por eso no es un proyecto de ley orgánica, eso es verdad, pero es verdad también que la normativa que impulsamos está directamente conectada con el Estado democrático y los derechos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el propio artículo 23, que regula también esa participación, con los propios artículos que regulan los derechos proactivos de la ciudadanía, que esos sí que son derechos fundamentales, y aunque no sea directamente, esos aspectos sí están conectados a esta normativa.” p. 33

La diputada Batet Lamaña, del grupo Socialista, por su turno, ha manifestado interés en la publicidad activa y en el silencio administrativo (p. 31).

muestra reticente en cuanto al carácter de derecho fundamental del derecho de acceso a la información pública<sup>1237</sup>.

Tras las intervenciones de los diputados, los comparecientes se manifiestan. Guichot Reina se vale de “elementos de juicio sociológicos y elementos evolutivos de los derechos fundamentales y elementos comparados” para abogar por que se trata de un derecho fundamental y defiende el silencio negativo<sup>1238</sup>. De la Riva manifestó que la cuestión del silencio “es un aspecto secundario si existe realmente un órgano independiente de control del derecho de acceso y de promoción” y recurre a la Declaración Universal y al Pacto Internacional para defender que se trata de derecho fundamental, no sin traer que “[e]sto de

---

<sup>1237</sup> Ib. Diputado Gómez de la Serna y Villaceros: “En primer lugar, querría agradecer a los comparecientes su presencia hoy aquí y de manera muy especial el tono y el rigor de sus intervenciones en un momento en que estamos asistiendo a una especie de vendaval populista o de cruzada populista que a veces incide en el corazón mismo del sistema político democrático español” p. 31.

Diputado Gómez de la Serna y Villaceros: “Quisiera referirme a alguna de las cuestiones que han sido puestas de manifiesto por los comparecientes, especialmente a la cuestión del derecho fundamental. Siento decir al señor Sánchez Diego —lo siento de verdad— que no me ha convencido, aunque yo estaba abierto a ser convencido en esta materia. Le voy a decir cuáles son mis dudas en este tema, tanto a él como al señor Guichot, por si en el turno final pudieran sacarme de algún error. Yo creo que, a la hora de determinar si nos encontramos ante un derecho fundamental o no, no hay que partir tanto de una opinión ideal —qué es lo que nosotros quisiéramos en el marco de una sociedad democrática avanzada que fuera el derecho de acceso a la información—, sino de una situación constitucional que nos viene dada. Es decir, cuáles son los datos de constitucionalidad que nos ofrece la Constitución para considerar que el derecho de acceso sea un derecho constitucional o un derecho subjetivo sin más. Pues los datos de constitucionalidad, en mi opinión, son dos. En primer lugar, el artículo 105.b) de la Constitución española, que está en el título IV —lo han dicho el señor Guichot y el señor Sánchez de Diego— y no en el título I. Ese es el primer obstáculo de constitucionalidad. El segundo, que el Tribunal Constitucional ha inadmitido a trámite todos los recursos de amparo que se han presentado contra denegaciones de acceso basadas en la vulneración del derecho a la información del artículo 20. Todos los recursos han sido inadmitidos a trámite por el Tribunal Constitucional. Este es un segundo dato que me dificulta entender que estamos ante un derecho fundamental”. pp. 31-32. Y sigue: “[v]oy a los argumentos que han dicho los dos comparecientes, porque tampoco me convencen. Se dice que la Carta Europea de Derechos Fundamentales contempla el derecho de acceso y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró en 2009 el derecho de acceso como parte del derecho fundamental de la libertad de expresión. Por tanto, como eso es lo que dicen la Carta Europea de Derechos Fundamentales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, interpretado a la luz del artículo 10 de la Constitución española, debemos concluir que el derecho de acceso es un derecho fundamental. Sin embargo, el artículo 10 de la Constitución española, como ustedes saben, se refiere únicamente a los derechos y libertades que la Constitución reconozca como tales, no a otros, y la Constitución no reconoce como derecho fundamental el derecho de acceso, lo reconoce como derecho subjetivo en el artículo 105, pero no en el título I como derecho fundamental. Por lo tanto, siento decirles que no me han convencido. Me gustaría que me rebatieran estos argumentos para ver si finalmente me convencen”. p. 32.

<sup>1238</sup> Ib. “No se está hablando de crear, no se ha hecho así en ninguno de los instrumentos de derechos fundamentales europeos, por poner nuestro marco más cercano, sino que se ha extraído de la libertad de información. Por haber llegado nosotros antes que nadie, en 1978, a consagrarlo en la Constitución, ahora se ha convertido, en ese sentido y si me lo permiten, en una cierta rémora. El 10.2 no permite crear derechos fundamentales sino interpretarlos, pero se trata de interpretar cuál es el alcance del 20, no de crear un derecho de la nada. Por tanto, creo que hay argumentos a favor y en contra y no creo que ninguna de las posturas pueda descartarse como jurídicamente errónea. Lo tienen con más detalle en la postura. Yo me he decantado porque me preguntan y para eso han pedido mi comparecencia, y creo que en 2013 hay elementos de juicio sociológicos y elementos evolutivos de los derechos fundamentales y elementos comparados para justificar que se pueda considerar un derecho fundamental, conectado no solo con el 20 sino, como bien ha dicho el diputado Janè, con el artículo 23 y la participación ciudadana.” p. 33

“Sobre el silencio negativo, que han suscitado tanto el señor Baldoví como la señora Batet —y telegráficamente también porque no tengo más tiempo—, dicho de una forma muy rotunda, a mi juicio el silencio en esta materia solo puede ser negativo. No es casual que todas las leyes nacionales del mundo o no se pronuncien, dándolo por hecho y diciendo que lo que cabe es recurrir ante los tribunales en caso de denegación, o lo digan expresamente. Porque creo que como sociedad no estaríamos dispuestos a que la defensa, las relaciones exteriores o la intimidad de los ciudadanos en sus historiales clínicos, por el paso de un día en el plazo, estuvieran al descubierto de todos. Ese es mi pronunciamiento. En este caso sí me puedo pronunciar de forma rotunda: creo que hay que ir al silencio negativo. Y hay que decirlo en la ley, aunque se venda mal políticamente, porque, como saben, en nuestro procedimiento administrativo, si no se dice nada, el silencio sería positivo y habríamos acuñado esa regla.” p. 34.

los derechos no es una foto fija”, recordando el cambio jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo en el 2009. Concluye invitando a los diputados a ser “lo suficientemente osados como para mirar un poquito más allá y desarrollar un auténtico derecho fundamental”<sup>1239</sup>.

Siguiendo con las comparencias, tuvo la palabra Tomás Ramón Fernández Rodríguez que afirmó no ser “un entusiasta de estos temas”, pero que, a lo largo de su intervención, si por un lado ha defendido una posición conservadora en lo que se refiere al derecho de acceso en su aspecto pasivo, sí ha demostrado entusiasmo con la publicidad activa, en especial la obligación de difundir planes y programas. Se refiere, asimismo a la seguridad jurídica traída por la difusión de información de relevancia jurídica. Trae, incluso, la relevante sugerencia de “exigir que los responsables de cada servicio público presentaran un informe anual y diesen cuenta al final del año de qué es lo que ha pasado en el servicio que tienen en sus manos y del grado de consecución de los objetivos que se fijaron a principios de año, que se supone que habrán tenido que ser publicados también; que se señalen las causas de los fallos y que se formulen propuestas sobre los objetivos del año siguiente, es decir, que todo vaya de alguna manera enlazado, como en algún sitio se dice cuando se alude a los planes. Sí, se relaciona los planes con los objetivos de cada año, pero también con una información sobre los resultados, que tenga que ver con la fijación de objetivos del año siguiente. Se trata de que todas estas cosas vayan anudadas unas con otras”. Dicha sugerencia será debidamente considerada en el capítulo siguiente<sup>1240</sup>.

---

<sup>1239</sup> Ib. “Señora Batet, en cuanto al silencio administrativo, la Coalición Pro Acceso considera que no es admisible. Como sabe usted, el principio es el silencio positivo. La excepción es el silencio administrativo negativo, pero, como saben ustedes, la Ley de Procedimiento Administrativo establece que ante el silencio administrativo, si existe un recurso de alzada y este tiene una contestación negativa, el silencio se convierte en positivo. Aquí estaríamos ante la excepción de la excepción. Personalmente sin embargo creo que es un aspecto secundario si existe realmente un órgano independiente de control del derecho de acceso y de promoción.” p. 36

“Lo único que le digo —aquí está mi error y ahí vamos a intentar convencer al señor Gómez de la Serna— es que el anclaje del derecho de acceso a la información pública lo encontramos en el artículo 20 cuando se reconoce el derecho a recibir libremente información, y ese derecho a recibir supone, según el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, la facultad de investigar, de buscar la información. Ahí está el derecho de acceso a la información pública.” pp. 36-37. Y sigue:

“Vamos a intentar convencer al señor Gómez de la Serna. Esto de los derechos no es una foto fija. Es verdad que el Tribunal Constitucional español no ha admitido ningún recurso de amparo sobre el derecho de acceso a la información pública, como tampoco lo había hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta el año 2009”. p. 37. Y concluye:

“El problema es que hay que mirar un poquito más lejos y eso ustedes pueden hacerlo, porque creo que esa es una competencia de ustedes. Tienen que desarrollar el artículo 20 de la Constitución, desarrollar la libertad de expresión, desarrollar la libertad de información en este aspecto esencial del derecho de acceso de todos los ciudadanos a la información en manos de los poderes públicos.

No sé si me he olvidado algo. Les agradezco a todos ustedes sus intervenciones. Desearía, repito, que fueran ustedes lo suficientemente osados como para mirar un poquito más allá y desarrollar un auténtico derecho fundamental.” p. 37.

<sup>1240</sup> Ib. “En primer lugar, les doy a ustedes las gracias por haberme llamado. No sé por qué lo han hecho, porque realmente yo no sé de esto gran cosa. Tampoco soy un entusiasta de estos temas, de las cosas que se ponen de moda, porque respecto de las cosas que se ponen de moda, como es la transparencia o —hace treinta años— la participación, etcétera, siempre quedo un poco fuera”. p. 37.

La diputada Oramas González-Moro, del Grupo Mixto, reflexiona sobre el propósito de la ley. El diputado Olabarría Muñoz, del Grupo Vasco, a su vez, se muestra reticente al anclaje constitucional en el art. 20 CE. El diputado Nuet Pujals, de Izquierda Plural, cuestiona si el proyecto responde a las necesidades del momento. La diputada Batet Lamaña, del Grupo Catalán, pregunta por la posibilidad de incluir sanciones al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y su opinión sobre el silencio administrativo en la materia.

---

“Me parece bien, dentro de ese escepticismo al que hacía referencia hace un momento, un texto que pretende dar un paso adelante con respecto al que dio en su momento el artículo 37 de la Ley 30/1992, pero yo diría que este es más un proyecto de ley de derecho a la información pública que un proyecto de ley sobre transparencia de la actividad pública, como aparece en el título del proyecto y como se recoge en el título I. Creo que la transparencia es otra cosa distinta del derecho a la información. El derecho a la información está muy bien, pero, como ciudadano —y me refiero a un ciudadano de la calle—, el derecho a la información a mí no me sirve de gran cosa.” pp. 37-38.

“En el proyecto de ley no se dice en qué consiste esta transparencia, pero yo creo que las cosas van por ahí. En el artículo 4.4 del proyecto se dice que «La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas y páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad...», etcétera. Todo esto que es lo importante no está aquí en la ley, estará en algún otro lugar en un momento posterior, pero me parece que esta es la clave de la cuestión y solo hay en el texto una referencia a ella.

En esa misma línea, en algún otro lugar del texto, en el artículo 5.2, se menciona algo que está en relación con lo que entiendo que es la transparencia y que un proyecto que así se llama debería de alguna manera definir. Dice que «Las administraciones públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración». Ahí está la clave, en este y en el otro asunto. Si no se desarrollan estos puntos o no se insiste más en ellos, nos quedaríamos en el derecho de acceso a la información pública, pero no habríamos llegado a la transparencia.” p. 38.

“En cuanto al alcance de la información, eso de la información de relevancia jurídica me parece muy bien, pero que se publiquen las directrices, instrucciones y acuerdos, es decir, la letra menuda de las normas que está aplicando todos los días la Administración. Eso es importante porque tiene que ver con la seguridad jurídica.” p. 38.

“En la información institucional también sería importante saber qué pasa y cuáles son los resultados del funcionamiento de los servicios públicos, con datos comparativos entre una Administración y otra. Por ejemplo, en un tema tan importante como la educación, las escuelas, los institutos y las universidades, sería importante saber qué es lo que está pasando con eso, qué resultados tienen. Se dice que invertimos poco en educación, pero es que a lo mejor es que lo invertimos mal, porque resulta que los resultados no se corresponden ni siquiera con la inversión que hemos hecho. ¿Por qué en un sitio funcionan mejor las cosas que en otro? Si tenemos unos resultados comparables, eso datos tendrían interés y ayudaría a saber dónde estamos. Habría que exigir que los responsables de cada servicio público (...)” p. 39.

“El derecho de acceso. A mí me parece muy bien y probablemente el que lo haya hecho estará muy orgullo de haberlo hecho así, eso de que el derecho de acceso a la información pública se le reconozca a todas las personas, que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública. No sé si nos estamos pasando aquí, de verdad, y si esto no terminará siendo un barullo tal y como está: sin pedir nada a nadie y sin pedir a nadie la razón —no quiero referirme a la legitimación en el sentido procesal estricto— de por qué lo pide, de por qué lo solicita y, a todo el que venga, solicite una información y se le dé. Creo que eso no conduce a nada, sino a salir a lo mejor guapo en la foto cuando se dice que se ha reconocido el derecho a la información pública a todos.

A lo mejor eso es un barullo, a lo mejor resulta que no, no lo sé, no me atrevo a decirlo. He leído en algún lugar que desde el año 2006 que se aprobó en Alemania la Ley sobre el derecho de acceso a la información pública, en el primer año, el propio año 2006, fueron dos mil y pico los peticionarios de datos y que eso ha ido descendiendo y ahora son mil y pico, en el año 2008 me parece que eran solo ya mil y pico. Es decir, que tampoco ha entusiasmado mucho a la gente. No sé decir realmente por qué, pero a lo mejor resulta que eso que digo yo que puede terminar en un barullo, el reconocerle a todos el derecho de una manera indiscriminada, tampoco es tanto y resulta que la gente no hace cola a la hora de pedir y no le entusiasma tanto pedir. Probablemente, si no le entusiasma, es porque a lo mejor la información que se le da no es útil, no es entendible. Así de golpe y sin haber reflexionado mucho sobre el asunto, creo que eso es excesivo, que algún tipo de interés o de relación con el asunto hay que pedirle a la gente. La información debe estar disponible en general para todos los ciudadanos, pero no indiscriminadamente; será siempre que tengan alguna relación con el asunto” p. 39.

Su posición sobre el aspecto pasivo de nuestro derecho podría, ante lo expuesto a lo largo de esta investigación, ser considerada incompatible con el enfoque de derechos humanos.



Por fin, el diputado Gómez de la Serna y Villacieros, del Grupo Popular, se ha referido a la cuestión del carácter de derecho fundamental y al silencio<sup>1241</sup>.

En respuesta a los diputados, el profesor Fernández Rodríguez se declaró “absolutamente en contra de reconocer a este derecho de información pública la condición de derecho fundamental”, entiende que son necesarias otras medidas además de la ley; que la sanción en materia de publicidad activa “debería ser la posibilidad de corregir esa situación en sede parlamentaria” y se mostró contrario al silencio positivo<sup>1242</sup>.

---

<sup>1241</sup> Ib. Diputada Oramas González-Moro: “el Gobierno nos ha presentado una ley de transparencia —al final es una ley casi de derecho de acceso a la información pública— y se pretende convertirla en una ley anticorrupción. Las tres cosas son totalmente distintas, pero al final tenemos esas circunstancias y esa venta social”. p. 40. Y concluye: “tenemos que reflexionar en para qué queremos esta ley, si queremos dar respuesta a la alarma social por los últimos acontecimientos de corrupción, si queremos tener una Administración transparente de acceso a la información pública o si queremos otro objetivo. Lo que no tenemos claro en este momento ni las fuerzas políticas ni el Gobierno que ha presentado la ley es cuál es el objetivo final de esta ley. Con su claridad ha podido arrojar un poco de luz al hacer esa reflexión en voz alta.” p. 40.

Diputado Olabarriá Muñoz: “Debo manifestar con honestidad que usted ha dicho que de esto no sabe nada, y ya somos dos. Además cada vez sé menos según va produciéndose comparecencia tras comparecencia, los inputs informativos que unos comparecientes y otros comentan y las reflexiones académicamente muy pertinentes, donde se implora nada menos que la conversión de este derecho en un derecho fundamental, y cuando buscamos sistemáticamente cuáles son estos en la Constitución no le correspondería, está en naturaleza jurídica. Se buscan aquí fórmulas un tanto imaginativas o espiritualistas, dar *per saltum* al artículo 20 de la Constitución el carácter o la legitimación del derecho a la transparencia de los ciudadanos cuando el sentido jurisprudencial del propio Tribunal Constitucional en relación con el artículo 20 es garantizar la información a los medios de comunicación, y esa ha sido linealmente la jurisprudencia con relación a este precepto. Ya *per saltum* no, ya es un salto con pértiga cuando se intenta buscar en el artículo 18.4 nada menos, el derecho a la informática, para garantizar el carácter de derecho fundamental de los que aquí se consignan.

No sé cuál es su opinión respecto a estas materias, pero el derecho internacional público lo consagra, y se podría utilizar su prevalencia para darle una dimensión que nos obligaría a rehacer el contenido total de la ley. (...) me parece muy difícil la trasmutación de este derecho en un derecho fundamental.

Compartiría algunas de las reflexiones que antes ha hecho el portavoz del Grupo Popular, salvo mediante una incorporación directa del derecho internacional público, en el que en tratados como la Convención Europea de Derechos Humanos en su artículo 19 le otorgan esta naturaleza de derecho fundamental. Pero es una reflexión un tanto alambicada.” p. 41.

Diputado Nuet Pujals: “¿cree usted que el proyecto de ley que nos ocupa está a la altura de lo que necesita en este momento la sociedad española?” p. 42.

Diputada Batet Lamaña: “En cambio, esta regulación que es muy prolija y cuya redacción nos parece muy adecuada, no incorpora ningún tipo de sanción si hay incumplimiento de esta publicación activa. ¿Cree que sería posible incluir algún tipo de sanción y cómo articularía esa sanción para que fuera eficaz a la hora de tener esa información a disposición de los ciudadanos? En tercer lugar, quería exponerle otra cuestión que he planteado en la anterior comparecencia, porque me parece que su opinión y su criterio jurídico es especialmente relevante, es el tema del silencio administrativo. Usted sabe que en el proyecto de ley se plantea el silencio administrativo negativo en cuanto a la petición de acceder a una información. Nos gustaría saber si le parece adecuado que se mantenga el silencio administrativo negativo o si, por el contrario, cree que sería mejor que fuera un silencio positivo.” p. 42.

Diputado Gómez de la Serna y Villacieros: “Se ha producido un debate en el anterior turno de comparecencias y hay quien ha sostenido que existe la posibilidad jurídico-constitucional de encontrarle un anclaje al derecho en los artículos 20 —derecho a la información— y 23 —derecho de participación— de la Constitución española. Me gustaría saber cuál es su opinión al respecto porque la verdad es que me cuesta encontrar este anclaje, pero sin duda su opinión es especialmente importante. En el caso de que no fuera un derecho fundamental, se ha sugerido también la posibilidad de aplicar al derecho de acceso el régimen preferente y sumario previsto para los derechos fundamentales en vía previa al amparo. Me ofrece también enormes dudas esta posibilidad pero también me gustaría saber su opinión en ese sentido.” p. 43.

“quería saber también su opinión sobre la posibilidad de que el actual silencio negativo —así está regulado en el proyecto de ley— pasara a ser un silencio positivo y cómo evitar, en el caso de que ese silencio finalmente fuera positivo, el efecto indeseable —en mi opinión— de abrir en canal la seguridad nacional, la defensa del Estado o la protección de datos mediante la introducción del silencio positivo en este ámbito.” p. 43.

<sup>1242</sup> Ib. “estoy absolutamente en contra de reconocer a este derecho de información pública la condición de derecho fundamental. No me voy a extender demasiado. Cuando empezaron los estatutos de autonomía de la tercera hornada a incluir una tabla de derechos, inventando nuevos derechos fundamentales, yo escribí una cosa en el libro-homenaje a un compañero mío, Lorenzo Martín-Retortillo, que se llamaba, Demasiados derechos. Estoy hasta el pelo y más arriba de derechos. Todo el

En la sesión de 20 de marzo de 2013, hubo cuatro comparecientes a la Comisión Constitucional. Rosana de Andrés Díaz, presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública, lamentó la ausencia de una política de gestión documental “realista, global y coherente” y la “dispersión normativa en materia de acceso a los documentos públicos”. Trajo al debate cuestiones importantes y poco usuales, como “¿[p]odemos confiar en nuestros documentos públicos, sabemos dónde se custodian, si están disponibles?”. Su conclusión es digna de nota: “Señorías, hay un trinomio indisoluble entre transparencia, acceso a los documentos y archivos. Nos ponemos a su disposición para trabajar en el establecimiento de una política de gestión documental realista, global y coherente, algo que es muy novedoso porque no ha estado nunca en la agenda política, y los archiveros hemos tenido siempre escasa o nula voz en los centros de toma de decisiones”<sup>1243</sup>.

Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado, abogada del Estado en excedencia y miembro de la Coalición pro Acceso, entiende que la norma bajo examen es “técnicamente muy

---

mundo se le llena la boca diciendo derechos y nadie hace lo que tiene que hacer. De derechos fundamentales, con los que tenemos, sobra. Me parece, es mi opinión, que tenemos bastante con lo que tenemos.” p. 43.

“con esta ley ni con ninguna otra aisladamente considerada se va a acabar con esa situación indeseable y muy preocupante para los ciudadanos en la que nos encontramos y que la corrupción, lamentablemente generalizada, porque así es, no se va a eliminar de golpe. Los problemas no huyen. Aunque estén en el boletín oficial cada día los problemas no salen corriendo, no se asustan, siguen ahí tercamente; por tanto, vuelvo a decir, esto puede contribuir, pero hay que hacer muchas más cosas.” p. 44.

“En cuanto a incorporar sanciones por no cumplir con las obligaciones correlativas a ese derecho a la información activa, me parece bien. ¿Cuáles? Supongo que podría empezar por aquí, exigiendo al responsable la responsabilidad política correspondiente; llamándole la atención. Oiga usted, que aquí en su ministerio no se cumple con esto. Creo que eso es más efectivo. No le vamos a poner al ministro o al subsecretario una sanción de multa porque no ha colgado en la web del ministerio determinados datos. Más bien la sanción ahí debería ser la posibilidad de corregir esa situación en sede parlamentaria, y eso sería suficiente.” p. 44

“El silencio administrativo positivo. Soy absolutamente contrario a la extensión del silencio positivo. La regulación del silencio se hace en Francia en 1900 y se hace con sentido negativo porque es para suplir la inexistencia de acto que impediría al ciudadano acudir a los tribunales, para eso se inventó el silencio. Excepcionalmente en aquellos casos de autorizaciones y aprobaciones en los que se supone que el sujeto tiene un derecho preexistente, en esos casos el silencio puede tener carácter positivo, pero nada más.” p. 44.

<sup>1243</sup> En ese contexto, propone “incluir una disposición final o adicional que exprese la necesidad de elaborar una ley de archivos de ámbito general que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en la capacidad de uso de los documentos que son necesarios para el ejercicio de sus derechos, que establezca la obligación de conservar los documentos mientras tengan valor probatorio, de crear sistemas archivísticos y de gestión de documentos que contemplen de forma integral el ciclo vital de los documentos públicos”. p. 3. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 290. Sesión núm. 11 celebrada el miércoles 20 de marzo de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-290.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-290.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 2-6. Vd., a propósito, ANDRÉS DÍAZ, R. de, “El papel de los archivos y los archiveros en la transparencia administrativa”, *Cartas diferentes: revista canaria de patrimonio documental*, nº 11, 2015, pp. 81-100. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5866441.pdf>. Acceso el 14 de noviembre de 2019. Trata de su comparecencia en las pp. 88 y ss. Sobre el debate acerca de si se trata de un derecho fundamental o no, trae: “[l]a idea es que, en los tribunales, cuando se ponderen derechos se verá cuáles triunfan y en qué circunstancias. A lo mejor prevalece el derecho de acceso en virtud de que España es un ‘Estado social y democrático de derecho’ o del artículo 9.3”. p. 92. Sobre el sentido del silencio, nota: “[e]l silencio negativo no tiene por qué ser necesariamente un arma para cerrar y denegar; el ciudadano está mucho más protegido en la vía del silencio negativo, aunque el producto del silencio positivo se vende mejor en un debate superficial. (...) cuando el ciudadano pide que la administración le dé información, caso en el que se necesita una intermediación imprescindible de ésta para resolver, el silencio estimatorio parece resultar inútil. Además, debe considerarse el sinsentido que supone que se dé acceso a una información por ejemplo clasificada o con algún tipo de restricción que afecte a la intimidad de las personas, etc. sólo porque haya transcurrido un día del plazo obligatorio habida cuenta de la falta de recursos humanos y materiales existentes”. pp. 92-93.

perfeccionable”, pero, aun así, “es un gran avance, es una palanca”. Trajo al debate la cuestión de la “voluntad política de cumplimiento” y denunció que “en España no está implantada para nada la cultura de la transparencia en las organizaciones públicas”. Se refiere a la legislación chilena. Aporta al debate perspectiva práctica, como sobre el silencio: “[e]l silencio positivo lo único que hace es que la Administración corra para contestar” y recuerda la importancia de un sistema de supervisión independiente. Asimismo, sugiere un “régimen de incentivos” y una “auditoría” de la transparencia<sup>1244</sup>.

Antonio Ruiz Salgado, representante de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental (RADA), además de mostrar preocupación con la cuestión de la información ambiental, entiende que considerar el DAIP un derecho fundamental es “solución ciertamente

---

<sup>1244</sup> “Yo casi creo que hay una cultura de opacidad. A los gestores públicos les cuesta mucho ser transparentes. Insisto, no es un problema de herramientas informáticas, es un problema o de falta de cultura, de temor, o sencillamente de que no interesa”. p. 7. Y sigue: “¿Por qué les digo esto? Porque —insisto mucho— es que ya se puede ser transparente sin necesidad de aprobar la ley de transparencia.” p. 7.

“A mí particularmente me gusta mucho la legislación chilena, que es muy amplia en cuanto al derecho de acceso a la información pública y que contiene una serie de presunciones que también me gustan mucho, como por ejemplo presumir que de entrada todo lo que hace una institución pública tiene carácter público. Es decir, son principios o presunciones que ayudan a ampliar el ámbito de aplicación de la ley.” p. 8.

“lo normal además, en caso de duda, es que los órganos administrativos denieguen el derecho de acceso. Esto está un poco en el ADN de los funcionarios públicos (y yo soy funcionaria pública): en caso de duda, prefiero decir que no y ya dirá el superior o el tribunal contencioso que se debe dar el derecho de acceso.” p. 9.

“Se ha citado también en alguna de las comparecencias anteriores el caso del silencio negativo o positivo. Como saben, en la ley el silencio es negativo, es una ficción procesal para acceder al contencioso, etcétera. Yo particularmente no le veo problemas al silencio positivo, y además en el reglamento de archivo que conoce bien Rosana el silencio es positivo. Es decir, ya tenemos una norma sobre acceso a archivos donde el silencio es positivo. El silencio positivo lo único que hace es que la Administración corra para contestar. Esto también lo conozco: cuando se pone el silencio positivo, lo que suele pasar es que la Administración contesta en plazo, porque normalmente ni el funcionario ni el órgano administrativo quieren arriesgarse a dar por silencio algo que no se puede dar. Además, en la Ley 30/1992 se prevén una serie de causas de nulidad que afectarían también a aquellos supuestos en que se ha dado un derecho de acceso por silencio positivo cuando no se daban las condiciones o el derecho para eso queremos que el procedimiento administrativo sea razonablemente ágil y sirva para algo, sería también partidaria de esto. Pero, insisto, creo que lo más importante es que de verdad haya una supervisión o un control independiente”. p. 9-10.

“otra de las cosas que no suelen funcionar mucho en la Administración española son las infracciones y las sanciones. (...). Me gustaría más que se recogiese un régimen de incentivos. Y con esto vuelvo a la idea que les he querido transmitir al principio. Si hay voluntad política se puede ser transparente incluso sin ley de transparencia. ¿Por qué no primar, por así decirlo, a aquellos gestores públicos, a aquellos altos cargos, a aquellos directivos que son transparentes, que realmente tienen esa preocupación, a aquellos cuyas organizaciones funcionan con transparencia, no solo porque cuelgan la información en la web sino porque responden con rapidez y correctamente a las solicitudes de acceso? Eso se debería valorar de alguna forma. Lo mismo que en la otra parte se debe valorar negativamente —en los términos que ustedes quieran y dentro de la legalidad se puede hacer perfectamente— el hecho de que alguien no sea transparente.

¿Qué ventaja tendría esto? A mi juicio, que se instauraría una especie de carrera por la transparencia. Creo que el profesor Lizcano habló de ella, y si no lo ha hablado aquí lo suele decir cuando presenta los índices de transparencia que elabora Transparencia Internacional, cómo de alguna forma con los premios que ellos dan consiguen que los ayuntamientos o las diputaciones o las comunidades autónomas se piquen para ser los más transparentes. Pues esto sería un poco lo mismo, premiar de alguna forma, y cuando digo premios me refiero a incentivos a los que sean más transparentes.” p. 10.

“Y un último tema en el que también me gustaría insistir es el tema de las auditorías. Esto también es frecuente en el derecho comparado. Tenemos que medir si somos transparentes o no, o cómo se hace. Una auditoría quiere decir que de vez en cuando, una vez al año, con una periodicidad, hay que medir qué se está haciendo en pro de la transparencia, cuáles son los organismos que están haciendo bien las cosas, los que no lo están haciendo tan bien. Y esto ligado a lo que decía antes del tema de los incentivos, esto debería tener algún tipo de consecuencias para aquellos organismos que lo están haciendo bien o mal, o para los gestores o sus directivos.” p. 11.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 290. Sesión núm. 11 celebrada el miércoles 20 de marzo de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-290.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-290.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 6-11.

complicada pero oportuna”. Asimismo, relaciona el silencio positivo a la restauración de la confianza social en las instituciones y a la implicación de la Administración, recordando que, en lo que se refiere a la ley 27/06, omisa en cuanto al carácter del silencio, la jurisprudencia lo ha entendido como de carácter positivo. En ese contexto, sugiere sancionar “la desestimación infundada de una petición de acceso o la no respuesta a una solicitud en el plazo legal”<sup>1245</sup>.

Joan Navarro, representante portavoz del Foro por la Transparencia, defiende la regulación de la actividad de los “grupos de interés” (“práctica conocida por su término en inglés como *lobby*”). A lo largo de los debates parlamentarios, hay varias referencias a términos como “confianza”, como en esta ocasión, en que el compareciente busca defender la legitimidad o los beneficios económicos de su actividad, bien como su contribución a la eficacia de las leyes, “siempre y cuando se realice con luz y taquígrafos, siempre y cuando se puedan defender en un despacho los mismos intereses que en un plató de televisión”<sup>1246</sup>.

Varios diputados participaron del debate. El diputado Martínez Gorriarán, de Unión Progreso y Democracia, trae al debate una consideración de especial relevancia, que va a la raíz misma del tema – la información pública es custodiada por la Administración, no

---

<sup>1245</sup> Ib. Citas en las pp. 11-12 y 13. “Si ya es un avance contar con esta futura ley de acceso a la información pública, no podemos ocultar también nuestra preocupación por que determinada regulación del proyecto de ley vaya a suponer, a nuestro modesto entender, una menor protección del derecho subjetivo de acceso a la información en materia ambiental.” p. 11.

“El segundo aspecto a destacar es la regulación del silencio positivo, que ha sido discutida ya en varias ocasiones, tanto en comparencias anteriores como en las de hoy. Para restaurar la confianza y crear un marco institucional sólido y solvente debe fomentarse por todos los medios posibles la implicación activa de los órganos administrativos en el ejercicio de los derechos como el que se pretende regular. Consideramos que el carácter desestimatorio del silencio negativo contenido en el artículo 17.4 no es adecuado y además es contrario a la obligación de que todas las denegaciones sean motivadas (artículo 17.2). En el ámbito de la Ley de acceso a la información ambiental, la Ley 27/2006, se omite el carácter del silencio, por lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de Justicia ya ha interpretado que el silencio es positivo. Si sobre la Administración pesa la obligación de resolver, no puede mantenerse en un Estado de derecho que tal incumplimiento, ajeno al ciudadano, le perjudique. Además, esta denegación suele producirse sin que se haya motivado por parte del órgano competente el motivo que justifique la limitación o excepción alguna. En consecuencia, debería sustituirse la desestimación por silencio negativo por la estimación de la solicitud, sin perjuicio de que la resolución estimatoria por silencio positivo pueda ser ejecutada en la forma más conveniente y que sea procedente en derecho. Por tanto, sería oportuno contemplar el silencio positivo, máxime cuando esta ley pretende ser supletoria sobre la Ley 27/2006, como así lo establece la disposición adicional primera del proyecto.” p. 12.

“se recomienda la redacción de un tipo de infracción que incluya la desestimación infundada de una petición de acceso o la no respuesta a una solicitud en el plazo legal. Esta tipificación sancionadora, unida al silencio positivo y a la interpretación restrictiva de las limitaciones hará que pueda constituirse realmente un derecho efectivo de acceso a la información.” p. 13.

<sup>1246</sup> Ib. pp. 13-15. “Una actividad de representación de intereses regulada, pública y transparente mejora sustancialmente la confianza de los ciudadanos en sus representantes; mejora sustancialmente la confianza de los propios altos cargos de la Administración a la hora de recibir sugerencias por parte de quienes de forma legítima defienden intereses particulares; y por último, mejora sustancialmente también la confianza de los propios parlamentarios cuando escuchan las opiniones de la ciudadanía, se organicen estas en torno a puntos de interés sociales o intereses económicos. Y mejorar la confianza en nuestro sistema institucional es mejorar la confianza en nuestro país y, en consecuencia, contribuir en la medida de lo posible a la recuperación de la crisis económica.” p. 13

“Dar transparencia a la representación de intereses estimulará el desarrollo de un sector de servicios profesionales comparable con el que existe ya hace años en países de nuestro entorno social y económico. La representación de intereses es una actividad tan antigua como el sistema parlamentario, no solo porque es una actividad legítima, sino también porque es una actividad que genera valor, pues mejorando la participación ayudamos a mejorar la eficacia de nuestras leyes”. p. 14.

propiedad de la Administración – a la vez que aborda las cuestiones de la naturaleza del derecho y del silencio. Asimismo, manifiesta que, además de democracia, también se trata de eficiencia y que “la transparencia también tiene consecuencias económicas”. E inicia su intervención afirmando haber “dos fuentes” de “exigencia de mayor transparencia”, sociedad civil y el ejemplo de países del entorno europeo. La diputada Ciuró i Buldó, del Grupo Catalán (Convergència y Unió) entiende conveniente el silencio positivo y relaciona transparencia, democracia, seguridad jurídica y crecimiento económico. El diputado Serrano Martínez, del Grupo Socialista, pregunta sobre el silencio positivo y pide sugerencia sobre incumplimientos relacionados a la publicidad activa. Por fin, el diputado Gómez de la Serna y Villaceros, del Grupo Popular se refiere a la legislación chilena y manifiesta no haber encontrado “un solo país en el que en esta materia el silencio sea positivo”<sup>1247</sup>.

---

<sup>1247</sup> Ib. pp. 19-27. Diputado Gorriarán: “[y]o también quiero agradecer a los cuatro comparecientes todo lo que han dicho y que hayan dedicado parte de su tiempo a venir aquí, y lo digo sinceramente porque considero que este debate que estamos teniendo sobre transparencia es uno de esos en que efectivamente, por una vez, se puede conseguir algo que es muy raro, muy desusado: la influencia de la sociedad civil sobre las instituciones representativas, en este caso el Congreso de los Diputados. Me parece absolutamente necesario porque en este caso —es evidente— la exigencia de mayor transparencia viene sobre todo de dos fuentes: por una parte, la sociedad civil, que pide, no solamente con todo el derecho, sino con toda la razón, el acceso a la información que al fin y al cabo la propia sociedad ha producido, aunque sea custodiada por las administraciones públicas, y en segundo lugar, por el ejemplo de otros países, en este caso de la Unión Europea, de nuestro entorno, que han sido mucho más previsores y mucho más exigentes en la reglamentación legal de la transparencia como una política activa”. p. 19. Y luego, trae: “[e]videntemente hay discusiones, digamos, más jurídicas o más constitucionales sobre si deberíamos o no considerar que el derecho al acceso a la información es un derecho básico. A mi grupo le gustaría que fuera así, pero tampoco vamos a hacer causa de eso, creemos que es una cuestión que, siendo importante, tampoco es la fundamental porque se puede resolver de otras maneras. ¿De qué maneras? Con una ley de transparencia que efectivamente no acepte el silencio negativo como un procedimiento habitual, que obligue a la Administración a ser proactiva y no meramente pasiva. Nos parece que en todo esto —también lo han dicho ustedes, tanto la señora Rosana al hablar de los archivos, como los demás al hablar de otras cuestiones— hay un problema de enfoque que es importante; no se trata de que los ciudadanos pidan el acceso a la información como que se les preste. Eso es una diferencia fundamental y además también cambia por completo la actitud de las administraciones; ya no se trata de que yo le conceda a usted, porque tengo una potestad legal, el acceso a la información, sino de que la información es suya, y aquí está, y véala, y consúltela, salvo aquellas informaciones que deben estar reservadas, que deben ser muy pocas y tasadas. Que quede muy claro que una ley de transparencia que no abarque a absolutamente todas las instituciones públicas y privadas que reciban ayudas públicas no es una ley de transparencia: ni la Casa Real por una parte, ni los partidos políticos, ni cualquier otra institución, sea la que sea, pueden quedar eximidos del deber, de la obligación de que su información, en la medida en que son receptores y beneficiarios de ayudas públicas, tiene que ser accesible. Nos da igual si esto está bajo el amparo de un derecho básico o bajo el amparo de una ley como esta, ordinaria”. p.19. Luego, expresa: “el objetivo político que perseguimos es no solo más democracia, sino también —me gustaría incidir en esto— más eficiencia. Lo digo porque habitualmente se habla de la transparencia, y me parece muy bien, desde el punto de vista de la moralidad, de la ética pública, de que se sepa, de que se conozca, de que no haya opacidad, de que no se escondan las cosas que deben ser públicas. Eso es muy importante, pero no es suficiente; hay también argumentos económicos de peso, y es que si comparamos —y en esto los datos son abrumadores— aquellos países que ahora mismo están sufriendo la crisis como nosotros pero que la resuelven mejor que nosotros, uno de los elementos que nos distinguen es que son países mucho más exigentes en lucha contra la corrupción y en transparencia activa. Porque, efectivamente, la transparencia también tiene consecuencias económicas. Esto es muy importante que se diga, porque se suele esconder. No es una cuestión meramente de moralidad, que es importante, es que además, si por ejemplo en España hubiera habido transparencia por obligación legal en la gestión de las cajas de ahorros y de otro tipo de entidades financieras, aunque estaríamos en crisis, porque no la hemos inventado nosotros sino que es una crisis internacional, la crisis no sería tan grave. Es decir, no habríamos tenido seguramente que pedir un rescate bancario si en su momento hubiera habido una información pública, y por lo tanto una capacidad de reaccionar, respecto a la pésima gestión de las entidades de ahorro, de las cajas de ahorros en concreto y de todo lo que ha tenido que ver con su entorno, que está directamente ligado a las instituciones”. p. 20. Diputada Ciuró i Buldó: “El silencio administrativo han apuntado algunos de ustedes la conveniencia de que fuese positivo. Entiendo que debería ser así, puesto que se ha comentado por alguno de los comparecientes que ello obliga y motiva a la Administración a resolver y, por tanto, hasta qué punto también —y me retrotraigo un poco a la afirmación precedente—

Los comparecientes reaccionaron a las manifestaciones de los diputados. De Andrés Díaz defiende que la ley debería ser orgánica y se manifiesta “a favor del silencio positivo como un horizonte que somos conscientes que nunca se alcanza”; entiende que el Estado no puede soportar el silencio positivo, que defiende “[e]n casos muy concretos”<sup>1248</sup>.

---

colisiona el silencio administrativo positivo con el derecho a la preservación de los datos particulares de los expedientes. Me gustaría un pronunciamiento si lo encuentran oportuno.” p. 23 Y luego: “[l]a última conclusión sería que transparencia es más calidad democrática, más calidad democrática es más seguridad jurídica y más seguridad jurídica al final es un crecimiento económico. Por tanto vale la pena trabajar en este punto, que no quedemos en una ley de buenas intenciones sino que realmente sea una ley aplicable”. p. 23

Diputado Serrano Martínez: “El tercer tema es el del silencio. No voy a reproducir aquí lo que ya muchas veces hemos comentado. En la última sesión algún profesor eximio de Derecho administrativo nos dio alguna lección que recordamos probablemente todos. La pregunta sobre el silencio que quiero hacer es el silencio positivo que se defiende, como se ha vuelto a hacer hoy, ¿cómo se sustancia? Porque los silencios positivos ante una actuación que si se omite por parte de la Administración —me refiero a la resolución expresa vía tiempo— lo que hace el liberar al ciudadano de una limitación en su quehacer, es fácil. En un supuesto como este que lo que deriva es, por decirlo casi con términos civiles, una obligación de hacer por parte de la Administración, que desde antiguo nos enseñaron que no son de cumplimiento específico forzoso, pues tenemos un problema porque al final acabaríamos en los tribunales, sin duda, exigiendo una resolución judicial que obligue a la Administración, y que la obligue una vez y otra y otra, so pena que por omisión del deber de colaborar con la justicia acabemos en un supuesto distinto. Por eso pregunto cómo sustanciamos el silencio positivo.

En cuarto lugar, varios de ustedes han hecho mención al capítulo de infracciones y sanciones, como antes decía. Es vidente, lo hemos comentado desde el principio, que aquí faltan cosas. Me gustaría que hicieran el esfuerzo de sugerirnos alguna fórmula, fundamentalmente en lo que se refiere a la gran omisión del capítulo de infracciones que se refiere a los incumplimientos en materia de publicidad activa que se recogen en la propia ley y que, sin embargo, no hay ni tipificación de infracción ni sanción correspondiente”. p. 24.

Diputado Gómez de la Serna y Villacieros: “[h]a hablado de la legislación chilena. A mí me gustaría que profundizara un poco en ese tema, porque yo creo que tenemos que ir a criterios objetivos, a criterios abstractos, a criterios generales, no a hacer leyes de caso concreto. Y en este sentido, me parece enormemente difícil. ¿Dónde ponemos el límite? ¿Las ONG que reciben subvenciones públicas en materia de cooperación internacional deben ser objeto de la ley de transparencia o no? ¿Las fundaciones privadas que reciben subvenciones deben estar incluidas o no? ¿Las empresas privadas que reciben subvenciones finalistas para proyectos empresariales concretos deben estar dentro del ámbito de aplicación o no? ¿Las confesiones religiosas, la Iglesia católica debe estar dentro? Es difícil. ¿Dónde ponemos el límite, cuál es el criterio que utilizamos, en qué porcentaje debe ser tenido en cuenta el dinero público que van a recibir? Eso en lo que se refiere al ámbito de aplicación.

En lo que se refiere al tema del silencio, volviendo un poco al derecho comparado, yo no he encontrado un solo país en el que en esta materia el silencio sea positivo. He mirado la legislación de Estados Unidos, del Reino Unido, de Francia, de Italia, de Portugal, de Canadá, de Suiza, me he mirado el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales, de 2009, he rastreado la legislación de la Unión Europea, y no he encontrado en materia de derecho de acceso que el silencio sea positivo por ninguna parte. ¿Y por qué? Porque yo creo que un silencio positivo en este ámbito podría implicar que el solicitante obtuviera un derecho incondicional a obtener cualquier información; por ejemplo, un historial clínico o los planes de las fuerzas de seguridad o temas que puedan afectar a la seguridad del Estado o a la información. ¿Cómo evitar que un derecho positivo —y esta es la pregunta— implique la adquisición de un derecho incondicional en estos términos? Si el silencio fuese positivo, una vez que la Administración no ha actuado implicaría que a la Administración solo le cabría la opción de dar la información. Y si la Administración, ocurrido el silencio, no da la información y el ciudadano acude a los tribunales de lo contencioso-administrativo, los tribunales ya no pueden entrar sobre el fondo del asunto, lo único que pueden decidir es que la Administración entregue la información. Por lo tanto, nos podríamos encontrar con supuestos en que los tribunales, sin entrar en el fondo del asunto, estarían obligando a la Administración a entregar historiales clínicos, temas que afectan a la seguridad nacional, a la defensa o a la persecución de los delitos, por ponerles los ejemplos típicos. Y la pregunta es esa: ¿cómo evitar estos efectos indeseables si introducimos la regla del silencio positivo en esta materia?” p. 27.

<sup>1248</sup> Ib. pp. 27-31. “Con respecto a nuestra consideración, sí, creemos que debe ser orgánica. ¿Por qué? Por razones prácticas de ponderación de derechos ciudadanos fundamentales y para poder ejercer el derecho de amparo. ¿Qué quiero decir con esto? Quiero decir que en las salas de atención al ciudadano, cuando gestionamos las demandas de solicitudes de acceso, estamos continuamente ponderando derechos fundamentales en liza de los solicitantes. ¿Qué quiero decir con esto? Pues que es un problema que se ha estudiado ya por parte de los servicios jurídicos de diferentes departamentos ministeriales. Por eso he insistido en la necesidad de una nueva redacción del artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Es decir, ¿qué tenemos en liza? Vamos a tener una ley de transparencia que va a ser una ley orgánica, (...) Sería bueno que todo tuviera el mismo rango orgánico y que se valorara efectivamente cuáles son derechos fundamentales y cuáles no lo son.” p. 28.

“Respecto al tema del silencio, al que muchos de ustedes han hecho referencia, tampoco he querido entrar en ello por centrar una vez más mi intervención en aquellos aspectos que consideramos indispensables para que la ley de transparencia sea oportuna. Digamos que estamos a favor del silencio positivo como un horizonte que somos conscientes que nunca se alcanza. Igual que la señora De la Nuez decía que la ley de transparencia de Chile era muy interesante porque parte de la base de que

Para Sánchez-Cascado, la naturaleza de derecho fundamental sería una forma de atender a la expectativa social en relación a la norma, que trae una serie de ventajas; para ello, manifiesta, hay “más problemas de voluntad que problemas técnicos”. Entiende el silencio positivo como un mensaje a los funcionarios “de que tienen que correr”. Se refiere a los principios listados por la ley chilena<sup>1249</sup>.

---

toda la información pública, sea cual sea, sea accesible, me parece una declaración sumamente interesante, indudablemente, pero parte de la base de que no toda la información pública es accesible y de que hay restricciones. Por lo tanto, es un horizonte, indudablemente, pero ese horizonte —y lamento hacer aquí, a lo mejor, de abogado del diablo— da por hechas muchas cosas. Las legislaciones nacionales del mundo, o no se pronuncian, señor Gómez de la Serna, dando por hecho el silencio negativo y diciendo que lo que cabe es recurrir a los tribunales en caso de denegación, o afirman expresamente el silencio negativo, es así. Ahora bien, ¿se podría encontrar una fórmula para que las administraciones públicas estuviéramos obligadas siempre a responder? A lo mejor. Desde luego, el silencio negativo parece lo más sensato.

Yo me pregunto: ¿puede el Estado soportar un silencio positivo? Entonces, por realismo, me pongo otra vez desde el punto de vista de archivera, práctico, de decir que el estado actual de nuestros archivos, nuestra lentitud en contestar, digamos la falta de voluntad política, perdónenme ustedes, cuando se cuestiona si hace falta una ley de archivos sigo insistiendo en que hay falta de voluntad política, pero esa falta de voluntad política que durante treinta y cinco años ha causado la situación de nuestros archivos, por razones lógicas no tenemos intendencia logística para soportar un silencio positivo. Es mi opinión honesta. Y por principio, quizá también. Cuando se haya puesto en marcha —espero que lo vea— una política de gestión documental eficaz, coherente, global en todo el territorio nacional y la situación se normalice, me pregunto si por el mero retraso de un día en el plazo se van a poder comunicar documentos o informaciones relativas a la defensa, a la averiguación de los delitos, a las relaciones exteriores o a la intimidad de las personas. Es una pregunta que me hago. ¿Estaríamos de acuerdo en un silencio positivo? En casos muy concretos, siempre y cuando se tratase de demandas de acceso a documentos perfectamente referenciados en las webs institucionales públicas, muy concretos, muy determinados. Pero si hay que decantarse por uno u otro, por principio y por realismo, me decanto a favor del silencio negativo, teniendo como horizonte el silencio positivo, pero un horizonte que quien lo haya alcanzado o quien lo vaya a alcanzar será muy dichoso.” pp. 29-30.

“Nosotros no sugerimos ralentizar la ley de transparencia hasta que haya una ley de archivos, no; sugerimos que haya una disposición adicional final que establezca y que constate que hacen falta unas medidas de orden organizativo, y sobre todo la voluntad política de hacer esa ley de archivos para que la de transparencia sea eficaz.” p. 30.

<sup>1249</sup> Ib. pp. 31-35. “Por empezar por el aspecto más filosófico de la ley, y contestando un poco a lo que se nos plantea, yo creo que esta ley ahora mismo despierta unas expectativas, por el contexto en el que nos encontramos, que probablemente no son justas en el sentido de que si se hubiese hecho hace dos, tres o cuatro años quizás estaríamos hablando de una ley de transparencia de las administraciones públicas en un sentido más —no sé si decir— ortodoxo o convencional. Pero, ciertamente, ahora hay unas expectativas muy relevantes. A mi juicio, hay una forma de atenderlas, y es muy clara: es regulando un derecho fundamental. Ya sé, porque he visto las otras comparecencias, que hay efectivamente problemas, a mi juicio más problemas de voluntad que problemas técnicos, porque siempre decimos lo mismo, nos encontramos aquí los que participamos en estos foros en varios sitios, si se ha hecho con la protección de datos de carácter personal, a partir, como ustedes saben, del artículo 18.4 de la Constitución, que evidentemente no estaba pensando en eso, por qué no hacerlo con un derecho como es el derecho de transparencia.

¿Qué ventaja le veo yo a esta posibilidad? Pues les enumero las cuestiones que creo que de entrada se resolverían, luego, evidentemente, podrían plantearse otras cuestiones. Por ejemplo, cuestiones como la de la protección del derecho. Si estamos hablando de un derecho fundamental, evidentemente tenemos un cauce privilegiado para la protección del derecho, cuestión que me parece fundamental; cambio de cultura en la administración: el mensaje que se da a un funcionario público —y yo soy funcionaria pública—, a un empleado público cuando se regula un derecho fundamental es totalmente distinto del que se da en otro contexto. Por supuesto, lo mismo sucedería en el tema que ya ha mencionado Rosana de colisión de derechos. Evidentemente, cuando uno pondera la colisión de derechos no se suele ponderar igual un derecho fundamental que un derecho que no tiene este carácter. Asimismo, problemas competenciales, que también creo que se han mencionado”. p. 31.

“Otras cuestiones que también luego trataré, como el procedimiento, el silencio positivo, el silencio negativo, creo que tendrían muchísima menor trascendencia si estuviésemos hablando de un derecho fundamental. E incluso cuestiones del propio alcance de la ley. Porque sí entiendo, y en eso a lo mejor mis compañeros de mesa tienen algo que decir, que la regulación de la transparencia como un derecho fundamental excluiría determinadas regulaciones en la propia ley, sin perjuicio de que en paralelo se pueda hacer esa modificación, esa incorporación a otra legislación. Por tanto, si a mí me preguntan, claro que me gustaría que fuese la regulación de un derecho fundamental. Y entiendo además, porque es una cosa que han mencionado sus señorías y estoy totalmente de acuerdo, que el mensaje que se da a los ciudadanos es totalmente distinto, porque de alguna forma esa voluntad política de la que estamos hablando es evidentemente mucho más relevante si se opta por esa solución”. p. 31.

“Hemos hablado también aquí del tema del procedimiento y de la garantía. Esto es un tema fundamental. ¿Por qué he dicho yo lo del silencio positivo? Pues soy muy consciente, y lo sé perfectamente, el silencio positivo no es para nada la regla general en otros ordenamientos, pero sí lo es en el nuestro. Si ustedes recuerdan, en la Ley 30/1992 la regla general es el



Ruiz Salgado trae la experiencia ambiental y afirma que el silencio positivo en esa materia “no suscita ningún problema” y lo relaciona con un tema clave en el Estado democrático de derecho: la obligación de motivar. Asimismo, relaciona dicha obligación con un significante que adquirió especial significado en aquel momento: *confianza*. Al final, nota “un cierto déficit de cultura administrativa” y “una falta de voluntad política en contestar a determinados supuestos”<sup>1250</sup>.

---

silencio positivo, sometida a un montón de excepciones. Y como yo también soy funcionaria, yo viví el pánico que se sintió en las dependencias administrativas, parecido al que nos ha contado Rosana, cuando se impuso el silencio positivo como regla general. Porque los argumentos eran exactamente los mismos, y esto sucedió hace veinte años: no nos va a dar tiempo, se van a aprobar cosas por silencio que no son conformes a la legalidad, esto es muy peligroso. Son los mismos argumentos hoy que hace veinte años, son exactamente los mismos. El problema es que siempre es un horizonte al que nunca se llega. El silencio positivo es una señal para los funcionarios de que tienen que correr; esto se lo digo porque yo soy funcionaria. ¿Por qué? Porque saben que pasado el tiempo se va a aprobar”. pp. 32-33.

“¿Qué consecuencias tiene esto para la Administración? Normalmente, ninguna. Ahora de vez en cuando empiezan a imponer costas, porque ya se están empezando a hartar los jueces, pero la realidad es que al funcionario que se ha retrasado, o al organismo público que continuamente se retrasa en dictar resoluciones no le suele pasar nada. Por eso digo que, siendo muy consciente de que no es la regla general, de que es mucho más seguro el silencio negativo, los silencios positivos dan — no sé cómo decirlo— señales a los funcionarios de que esto es una cosa importante y se tiene que resolver en plazo. Y hay muchos supuestos de silencio positivo bastante sensibles donde funciona”. p. 33.

“Hay una cosa que he comentado antes y que me parece interesante en la legislación chilena, que estaba revisando ahora. Ellos tienen una especie de listado de principios en el artículo 11 de la ley que a mí me gusta porque los principios, ya saben ustedes, son como guías que le están diciendo al funcionario o a la autoridad pública que tiene que aplicar la ley que estas son las reglas básicas, los principios rectores; he hablado de presunciones, no es exacto, pero me gustan porque digamos que son indicadores. Y ustedes, en caso de duda, estos son los principios. Son principios que son bastante extensivos y bastante amplios y que servirían como guía para que el funcionario que está dudoso diga: no, es que aquí el principio que rige es este, para que él lo pueda poner y luego no haya tampoco ningún problema de responsabilidad si por las razones que sea se incurre en algún tipo de error. Pero yo creo que quitar el miedo al funcionario o al empleado público que tiene que ponderar esos derechos sería muy interesante”. p. 33.

<sup>1250</sup> Ib. pp. 35-37. “Por último, puede suponer una regresión en cuanto al silencio positivo, que ya ha existido y se lleva aplicando por lo menos desde Aarhus, ya que hubo una obligación de modificarlo por la aplicación de una directiva, y no suscita ningún problema porque se contemple ese silencio positivo. Lo que habría que determinar a la hora de valorar el conflicto de intereses entre el acceso y cualquier otro es que la norma debe ser clara en los términos. Debe haber un procedimiento en el cual el órgano competente pondere los intereses en conflicto, pero también la norma necesita de un contenido mínimo, a través de los conceptos jurídicos indeterminados, que pueda orientar y marcar un límite en la decisión del que la toma. Eso vendría conectado con otra cuestión que ya está al margen de esta ley de acceso, pero que es fundamental, que es la obligación de motivar por parte de las administraciones.

Esa resolución sobre un conflicto debe estar debidamente motivada. Es con esta motivación cuando no solo respetamos el derecho del ciudadano sino que dotamos de contenido la resolución transparente de las instituciones y la confianza legítima que se deposita en ellas. Si esto estaba referido a la decisión en cuanto a la hora de valorar el conflicto antes de acceder o de reconocer el derecho al acceso, también es importante que hagamos referencia a ese silencio positivo, que más bien estaría o sería el supuesto de qué sucede cuando ya se ha tomado la decisión, bien porque sea una respuesta errónea por parte de la Administración, bien porque se le haya pasado el plazo y exista ese silencio positivo. Como ya se ha expuesto muy certeramente con anterioridad, existen instrumentos hoy día para evitar ese supuesto derecho incondicional al acceso a la información. Recordando una pieza clave del derecho administrativo, he encontrado en la Ley 30/1992, de Régimen jurídico y procedimiento administrativo común, la figura de la nulidad de pleno derecho. En ella se establecen claramente dos supuestos: son nulos los actos administrativos —positivos o negativos, positivos o presuntos—, aquellos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; y otro se refiere a que serían nulos los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Por tanto, la Ley 30/1992 prevé unos supuestos para que el silencio positivo no se extienda de manera universal y pueda afectar realmente a derechos públicos.” p. 36.

“Creo que en España no solo estamos ante un problema técnico de una legislación de mayor o menor calidad sino ante un cierto déficit de cultura administrativa en la que se constata que hay una demora en los procedimientos, una omisión pura y simple de las contestaciones, de la obligación de resolver (sobre todo me lo he encontrado en municipios), y por otro lado también hay una falta de voluntad política en contestar a determinados supuestos en los que el documento puede tener una sensibilidad de algún contenido político. Lo que se suscita es si realmente estamos ante la obligación de aprobar esta ley porque somos uno de los últimos países en Europa que no tenemos una ley de acceso a los documentos o si realmente consideramos que el acceso a ellos puede mejorar una democracia avanzada, como así se dice en el título preliminar.

Por fin, Navarro, además de afirmar que “los *lobbies* queremos ser transparentes” y “quieren estar en la zona de luz y no en la de sombra”, trae dos consideraciones relevantes para esta investigación. La primera, que la LAIP “tiene una función social, ir creando cultura política sobre la transparencia”. La segunda, pragmática, que “habrá muchas leyes después; (...) ojalá haya muchas después que la vayan mejorando sustancialmente”<sup>1251</sup>. Por cierto, oportunamente se sugerirán reformas periódicas de las LAIP, en procedimiento participativo y atento a los estándares de derechos humanos – tan importante como iniciar un camino es seguir caminando.

En la sesión de 10 de abril de 2013, hubo cuatro comparecientes. Soledad Becerril Bustamante, Defensora del Pueblo, trajo el ejemplo concreto de la página web de la Defensoría y defendió la inclusión, como principio de la norma bajo examen, de contestar siempre las solicitudes de acceso a la información pública. En reacción a las manifestaciones de los Parlamentarios, afirmó que “[l]a respuesta no implica compromiso por parte de la Administración que responde, es una mera información” – opinión no compartida por este investigador, que, como se verá en el capítulo final, considera que la información pública vincula a la Administración<sup>1252</sup>.

---

Considero, por tanto, que hay determinados supuestos en la legislación que pueden limitar el carácter universal del silencio positivo y proteger el interés público en limitar el acceso a determinados documentos” pp. 36-37.

<sup>1251</sup> Ib. pp. 37-38. “Las leyes no siempre se cumplen. Las leyes se crean, y a veces se cumplen parcialmente, otras veces se incumplen, otras veces... Las leyes tienen una función social que es la de crear cultura sobre aquellos asuntos que la ley ilumina, sobre aquellos temas que la ley pone en la agenda pública, de los la ley está hablando”. p. 38. Y concluye: “[e]sta es una ley de la que se va a hablar —no solamente se va a ejecutar y debe desarrollarse— durante mucho tiempo. Habrá muchas leyes después; esta posiblemente sea la primera, ojalá haya muchas después que la vayan mejorando sustancialmente.” p. 38. En atención a la cuestión terminológica ya examinada, se observa que fomentar la cultura de *publicidad* debería ser principio y propósito de cada ley de acceso a la información pública en el mundo – eso debería reflejarse en los debates y documentos producidos por los sistemas internacionales de derechos humanos.

<sup>1252</sup> “El principio general que nosotros creemos que debe inspirar el proyecto de ley de transparencia, en relación con los ciudadanos y con lo que estos desean de él, es el de que la Administración responda. No se trata solo de que la Administración cuente lo que hace, cómo lo hace, quién es o qué dotación tiene sino que creo que debería considerarse también la conveniencia de que todas las administraciones públicas respondan al ciudadano. Muchas veces recibimos quejas de ciudadanos que dicen: Un ayuntamiento, una comunidad autónoma o la Administración General del Estado no me han contestado, no me contestan. Recomendaría, como principio, que se incluya en la ley la necesidad de contestar por los cauces adecuados, indicando a veces que ese no es el camino, que hay otro, que ese no es el ministerio, que esa no es la administración, etcétera; pero siempre debemos contestar a los ciudadanos. Este es un principio general.” p. 3.

“El silencio positivo, cuestión planteada por varios de los intervinientes, es una norma general en la Ley de Procedimiento Administrativo. Hay excepciones y debe haberlas. Yo no me refería a las consecuencias de este silencio positivo, me refería fundamentalmente a la información, es decir, no a las resoluciones, sino meramente a la información. El ciudadano puede preguntar, por ejemplo, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente si están ya las ayudas para una determinada actuación o a partir de cuándo se pueden percibir las ayudas correspondientes al ejercicio 2012 a tales efectos. La respuesta no implica compromiso por parte de la Administración que responde, es una mera información.” p. 8

“Además, no contestan al Defensor, lo que hacen es contestar al Defensor para que nosotros se lo traslademos al ciudadano. Esta información no conlleva ninguna resolución, esto es fundamental, no tiene más que consecuencias informativas; luego la persona o la institución podrán utilizar la información de una manera correcta o incorrecta, pero en sí misma no tiene consecuencias. Esta es la información a la que me refería.” p. 9.

Barbarà Fondevila, directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. En respuestas a los diputados, manifiesta, sobre la naturaleza de derecho fundamental o no del DAIP, “que esta cuestión excede el objeto de esta ley”<sup>1253</sup>.

Borja Bergareche, corresponsal del Diario ABC en Londres, además de entender que, por las circunstancias, el proyecto se ha convertido en un “Frankenstein legislativo”, se refiere al principio democrático. En reacción a las manifestaciones de los Parlamentarios, manifiesta que “[l]as obligaciones de transparencia activa llevan en sí el germen de la cultura de transparencia” y pueden incluso “desactiva[r] gran parte de estos micromonopolios de la información”<sup>1254</sup>.

---

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 295. Sesión núm. 12 celebrada el miércoles 10 de abril de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-295.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-295.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1253</sup> Ib. “Desde el punto de vista de la protección de datos, conviene disponer de una buena ley de acceso a la información. Dicha ley debe recoger aquellos supuestos en los cuales, en virtud de los valores que deben presidir una sociedad democrática, el derecho a la protección de datos puede ser limitado a favor del acceso a la información y viceversa. Aquello que debe de ser público y lo que debe de permanecer en el ámbito de la esfera privada no es inmutable. Se trata más bien de un concepto cambiante en el tiempo y en el espacio. Desde el punto de vista de la protección de datos, el problema a menudo no es tanto que deba existir un régimen de publicidad de determinados aspectos, sino que ello responda, según ha venido estableciendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a una decisión que cumpla los siguientes requisitos: que sea tomada por el legislador; que esté basada en alguno de los valores que debe presidir una sociedad democrática y que resulte una medida proporcionada. A lo cual añadiría un cuarto punto: que el ciudadano tenga realmente conocimiento de cómo será tratada su información”. p. 11.

“Varias de sus señorías me han preguntado sobre el derecho fundamental de protección de datos y si el acceso a la información lo es. La verdad es que creo que esta cuestión excede el objeto de esta ley. No sé decirles más. El derecho fundamental de protección de datos ha sido obtenido por jurisprudencia constitucional. El artículo 18.4 en realidad habla de informática, porque no se había desarrollado todavía este concepto de protección de datos, y a través de la jurisprudencia constitucional hemos llegado a él. El acceso a la información está reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución. Lo que sí les puedo decir es que, desde mi punto de vista, la distinta naturaleza de estos dos derechos no implica siempre la supremacía de la ley orgánica sobre el derecho de acceso a la información. Esto solo sucede —y lo establece el artículo 12.2— con aquellos derechos especialmente protegidos. En este caso, sí habrá supremacía del derecho de protección de datos, pero porque son datos relacionados con la salud, con la raza, con la religión, etcétera. Ahí sí hay una supremacía, y creo que nadie estará en desacuerdo con este punto. Esta es la única supremacía que hay en el derecho de protección de datos. En los demás casos, lo que tenemos que hacer es aplicar la ponderación, y así viene establecido también en esta misma ley. El señor Olabarriá me preguntaba sobre las excepciones de los artículos 11 y 12. Lo que les tengo que decir es que a grandes rasgos coinciden con el convenio del Consejo de Europa del año 2009, que básicamente son los mismos preceptos. Este convenio es considerado como un punto de referencia en materia de transparencia. A partir de aquí, como he dicho que la realidad es cambiante, podríamos establecer condicionantes, pero esta es la base”. p. 17.

<sup>1254</sup> Ib. “La literalidad del texto en las últimas redacciones que he tenido oportunidad de leer apunta a un Frankenstein legislativo. Por el contexto, por un montón de circunstancias, quieren dar respuesta y solución a demasiadas cosas. Es una ley que empezó siendo una ley de transparencia, pero que ha terminado siendo un vehículo legislativo en el que se quiere dar satisfacción a la demanda ciudadana de petición de cuentas a la clase política, se quiere resolver el problema de la corrupción en España, se quiere resolver el encaje y la regulación de la Casa Real y de los partidos políticos. El proyecto tiene demasiados objetivos que han ido sepultando el objetivo primario y, en mi opinión, primordial, que era servir de primer paso, de señal simbólica, pero también jurídica para el objetivo real, que es cambiar la cultura administrativa, burocrática, de pesados orígenes napoleónicos, por una cultura democrática del siglo XXI, de las nuevas tecnologías, en la que los ciudadanos tienen muchísimos más mecanismos de participación y muchas maneras de dar su voz. Creo que estamos a tiempo. El texto es mejorable, pero eso está en sus manos.” p. 19.

“Esta ley —quizá sea un poco ingenuo decirlo— debe estar inspirada por una generosidad democrática sincera que debe ser evidente. Estamos hablando de que los ciudadanos puedan asumir en sus manos una serie de documentos que les pertenecen, que son suyos. Debemos facilitar esa tarea, porque asumimos que será en beneficio de todos.” p. 20.

Ignacio Escolar, director de eldiario.es, estima que la transparencia no es un “capricho”, sino “una garantía de que una democracia va a funcionar”. En ese contexto, defiende que “[e]n democracia ningún secreto puede durar para siempre por los siglos de los siglos”<sup>1255</sup>.

El 17 de abril de 2013, hubo cuatro comparecientes. Pendás García, director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, trajo la propuesta de incluir el tema en programas de oposiciones, p. ej. Entiende que no se trata de un derecho fundamental y que el anclaje constitucional en el art. 20 CE o en el art. 23 CE “no está en los límites de nuestro sistema constitucional”<sup>1256</sup>.

---

“La señora Oramas y el señor Larreina han hablado de la falta de cultura de transparencia en la sociedad española en general, y es así. Esta ley tiene una oportunidad. ¿Hay que despiezar el Frankenstein y hacer uno, dos, tres o cuatro proyectos legislativos diferentes? No lo sé. Ustedes sabrán. Quizás, dado el contexto en el que ha discurrido esta ley, se ha dejado de lado el corazón del proyecto, que son dos puntos muy concretos. Las obligaciones de transparencia activa llevan en sí el germen de la cultura de transparencia. Diría más, esta ley serviría de inhibidor para prácticas corruptas aunque la palabra corrupción no figurase en ella. Por definición, por la práctica que hemos visto en muchos países, la exigencia de obligaciones de transparencia es un inhibidor de los territorios opacos que han facilitado tantas prácticas corruptas en este país. Por tanto, deténganse en las obligaciones de transparencia activa, reflexionen sobre ellas y piensen cómo deben gestionarse.” p. 32.

“En cuanto a los medios de comunicación, los periodistas españoles son tan reacios a la transparencia como lo son los políticos españoles, los funcionarios españoles y los ciudadanos españoles. Los periodistas españoles son algunos de los grandes beneficiados de la cultura de la opacidad. Los periodistas españoles han disfrutado de los micromonopolios de la información, de una fuente cautiva en un ministerio que les pasaba equis material a cambio de una comida y no se sabe qué otras cosas. Las obligaciones de transparencia activa desactivan gran parte de estos micromonopolios de la información, porque esa información va a ser pública”. p. 33.

<sup>1255</sup> Ib. Cita en la p. 23. “La transparencia no es un capricho de la prensa por saber cuánto ganan los políticos o cuánto se gasta la Casa Real en peluquería, es una garantía de que una democracia va a funcionar. De la misma manera que hace cuarenta años la libertad de prensa era el marchamo de una democracia, hoy lo es la transparencia. Una democracia que hoy en el siglo XXI, en la era de Internet, no tenga una ley de transparencia generosa es una democracia de baja calidad.” p. 22.

<sup>1256</sup> “En la mente de todos está que la transparencia es un problema jurídico pero en muy buena medida es una cuestión de educación de los ciudadanos y, por supuesto, de los funcionarios y de los responsables de los poderes públicos. Quizá deberíamos pensar seriamente en cómo introducir, a través de cursos de formación, de programas de oposiciones, etcétera, los criterios y fundamentos de la ley de transparencia para que se conviertan en pautas naturales del comportamiento de los futuros gestores públicos”. p. 3. Y luego: “[s]egundo tema, estamos o no en presencia de un derecho fundamental. Mi respuesta contundente, con todo respeto para las opiniones contrarias, es que no. Los derechos fundamentales son los que son y están en el título primero de la Constitución. La creatividad jurídica tiene sus límites. He leído algunas intervenciones en esta sala en las que se habla de salto con pértiga. Uno puede construir y reconstruir y extraer un derecho fundamental de cualquier sitio, pero no es una buena técnica. Al revés, los juristas estamos volviéndonos positivistas con un exceso de principalismo, de jurisprudencia creativa; alguno de los intervinientes en esta sala lo ha dicho. Por otra parte, no me produce ninguna preocupación especial que no sea un derecho fundamental. Por ponerles un ejemplo, el derecho de propiedad no está en el primer bloque de derechos fundamentales, está en el artículo 33 de la Constitución, no en el grado máximo de protección y eso no obsta para que tengamos la plena sensación de que la propiedad está perfectamente protegida como derecho en nuestro ordenamiento jurídico, lo mismo que ocurre con la herencia, por poner un ejemplo similar. No es verdad, como algunos piensan, que en el caso de ponderación entre este derecho y otro que sea fundamental tenga que perder siempre el derecho a la obtención de la información. De ningún modo, los tribunales tendrán que ponderar en su momento. Desde mi punto de vista, pretender extraer un derecho fundamental derivado del artículo 20, que es la propuesta principal, o incluso he leído en algún caso del artículo 23, del derecho de participación política, me parece que no está en los límites de nuestro sistema constitucional”. p. 4. En reacción a las manifestaciones de los parlamentarios: “[e]l señor Jané reiteraba el tema de los derechos fundamentales. Efectivamente lo comparto. Me alegra que seamos unos cuantos los que pensemos que uno no puede abrir una especie de caja de Pandora e inventarse nuevos derechos fundamentales. Un ilustre profesor, antecesor mío hace años en la dirección el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el profesor Francisco Laporta, ha dejado escrito en algún sitio que ya hay demasiados derechos fundamentales y que a lo mejor habría que tener menos y aplicarlos mejor. Le he dicho alguna vez a mi querido colega que comparto su opinión y en este caso me sucede lo mismo”. p. 13.

Descalzo González, profesor de derecho administrativo de la Universidad Carlos III, se manifiesta, entre otros temas, sobre la publicidad activa – sugiere la difusión de la agenda oficial de ministros y otros altos cargos<sup>1257</sup>.

Garmendia Pérez, exdirector de gobierno abierto de Navarra, sugiere el silencio positivo, como se ha elegido en Navarra – donde hay “una ley conversadora”. Asimismo, recuerda una importante obviedad: “[e]stá bien hacer un portal de transparencia, pero la transparencia desde el punto de vista técnico debe estar implícita en todos los portales de la administración, no en un único portal”<sup>1258</sup>.

Santamaría Pastor entiende que se trata de un proyecto “técnicamente muy meritorio, porque realmente es difícil sacarle el jugo a una idea tan abstracta y tan indeterminada como es esta del principio de la transparencia, algo impalpable”. Asimismo, entiende que la discusión sobre el silencio administrativo es “superflua”<sup>1259</sup>.

---

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 301. Sesión núm. 13 celebrada el miércoles 17 de abril de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-301.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-301.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1257</sup> Ib. “En relación con la información institucional organizativa y de planificación que se dice en la Ley de publicidad conviene recordar que conforme al artículo 2.2 la Ley del Gobierno corresponde al presidente del Gobierno establecer el programa político de Gobierno, determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento, del que debe darse la debida publicidad. En relación con la información de relevancia jurídica no deben olvidarse las competencias que en relación con la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria establece el título quinto de la citada Ley de Gobierno. En esta ley es donde se incluye que el Gobierno es el conductor y el impulsor de esa normativa que luego está sujeto en esta ley de transparencia, por lo que parece conveniente. Sin salir de este mismo terreno de la publicidad activa, aprovecho la ocasión para anotar la conveniencia de incluir, entre las materias relativas a la información, la agenda oficial de los ministros y de más altos cargos.” p. 18.

<sup>1258</sup> Ib. Citas en la p. 28. “Sin ánimo de entrar en términos ni aspectos legales, espacio en el que, como decía antes, al contrario que en el tecnológico, no me muevo con soltura, les tengo que pedir que eliminen del texto el silencio negativo y lo transformen en silencio positivo, algo que se ha comentado aquí anteriormente aunque de forma contraria. El silencio administrativo no debe ser una opción como aparece en el artículo 17.4, muy ligado al párrafo anterior en el que sugiero el inicio de la conversación con la ciudadanía; es de pura lógica entender que esta no se puede producir cuando uno de los interlocutores es sordo y mudo y, además, no pone remedio a su carencia. En Navarra optamos por el silencio positivo, porque en nuestro ánimo estaba entender al ciudadano y, como ya hemos dicho, conversar con todo aquel que lo quisiera, con un solo objetivo, que era el de construir la acción de Gobierno entre todos”. p. 21. Y, más adelante: “[s]obre el silencio positivo se han dicho muchas cosas aquí. Las comparto. No soy jurista y tampoco me muevo como pez en el agua en ese campo. Soy un tecnólogo, y probablemente ustedes tengan razón. Posiblemente en Navarra haya que coger el silencio negativo por todo lo que están diciendo. No me duelen prendas en reconocerlo. Si están todos de acuerdo, yo no voy a remar a contracorriente, pero sí les voy a explicar por qué en Navarra cogimos el silencio positivo, siendo la única ley del mundo que lo tiene, que es un dato que desconocía, pero que a partir de ahora voy a repetir en mis charlas. Lo cogimos porque entendíamos que así se conversaba con la población y nosotros queríamos hacer una ley conversadora, que entablase esa conversación continua con los ciudadanos”. p. 28.

<sup>1259</sup> Ib. Citas en las pp. 30 y 38. “Para terminar, el señor Gómez de la Serna me planteaba la cuestión del silencio administrativo. Sé que el otro día se lo preguntaron a un compañero, porque me lo comentó y lo he visto en el «Diario de Sesiones». Les hablo a ustedes como abogado. Sinceramente, creo que es una discusión superflua. Da lo mismo. Me pongo en la posición del abogado al que va un señor y le dice: Oiga, he pedido una cosa y no me la dan. Defiéndame usted. Aquí pone silencio negativo y en la ley navarra pone silencio positivo. Y yo le digo: Tanto da. Es exactamente igual. Primero, porque a usted no le van a dar la información, ni con silencio positivo ni con silencio negativo, y segundo, si quiere conseguir la información, tendremos que ir a un pleito y al final del pleito el juez dirá: denle la información o no se la den. ¿Hay diferencia si hay silencio positivo o no en el momento previo del proceso para conseguirlo a través de medidas cautelares? Sinceramente, no. Un juez puede decir lo que quiera, evidentemente, pero en principio no. No se puede dictar una medida cautelar sobre la base de un precepto de silencio positivo, diciendo: désele la información. Un juez no puede hacer eso porque

El 24 de abril de 2013, hubo cuatro comparecencias. Villoria Mendieta, catedrático de ciencias políticas de la Universidad Rey Juan Carlos, manifestó preferir el anclaje constitucional en el art. 20, pero da “por buena esta situación”. Además, entiende “fundamental que sean también públicos los resultados de las evaluaciones de políticas y programas que se realicen por los órganos de evaluación correspondientes. Podría incorporarse al artículo 5 que las evaluaciones de políticas y programas, no solo la evaluación del cumplimiento de objetivos sino estas evaluaciones que se realizan precisamente por la Agencia Estatal de Evaluación en el caso de la AGE, también fueran públicas y que esa obligación conste en el artículo 5”. La propuesta de mecanismo que se presentará en el próximo capítulo sigue esa línea. Aboga un sistema de incentivos y de sanciones, así como la formación de funcionarios y estudio económico para implementar la norma. Asimismo, trae sugerencia para la participación en lo que se refiere a proyectos de normas<sup>1260</sup>.

El catedrático de filosofía política y social de la Universidad del País Vasco, Innerarity Grau, trae diez puntos, como: crisis política; la transparencia como instrumento de combate; diferencia entre transparencia y publicidad; preocupación con la “democracia meteorológica” (“[c]ontra la inmediatez política”); defensa del sistema político y de los medios de comunicación así como de la democracia representativa. Y resume: “[e]stos diez mandamientos se resumen en dos. El primero es tanta transparencia como sea posible, lo que

---

resuelve el fondo del proceso y eso es lo que prohíbe la Ley de lo Contencioso en cuanto a las medidas cautelares. Desde ese punto de vista, es indiferente”. pp. 38-39.

<sup>1260</sup> “En primer lugar, como muchas veces se ha dicho, hubiera sido ideal que la ley se fundara en el artículo 20 de la Constitución española y no en el 105.b) porque de alguna forma hubiéramos constitucionalizado como derecho fundamental la transparencia, pero en todo caso damos por buena esta situación”. Sigue: “creo que hay dos factores que es necesario mejorar. En primer lugar, no hay un sistema de incentivos al cumplimiento y, en segundo lugar, no hay un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Creo que la ley debería hacer alguna referencia a la importancia de la formación de los funcionarios afectados tanto técnicamente como en valores, sobre todo porque los valores de transparencia no son prioritarios históricamente en nuestra Administración. Me parece que esta ley va a costar bastante dinero y, en consecuencia, un estudio económico del coste de la norma sería muy importante” p. 2.

Asimismo, trae: “[e]n cuanto al artículo 5, en términos quizá excesivamente técnicos diría que en el ámbito de la Administración General del Estado se entrega o se asume por parte de las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de los planes y programas de objetivos. Creo que esto es acertado pero que las agencias estatales seguirían siendo controladas por su ministerio de adscripción y no por la Inspección General de Servicios, antes del Ministerio de Administraciones Públicas y ahora del Ministerio de Hacienda. En todo caso, es fundamental que sean también públicos los resultados de las evaluaciones de políticas y programas que se realicen por los órganos de evaluación correspondientes. Podría incorporarse al artículo 5 que las evaluaciones de políticas y programas, no solo la evaluación del cumplimiento de objetivos sino estas evaluaciones que se realizan precisamente por la Agencia Estatal de Evaluación en el caso de la AGE, también fueran públicas y que esa obligación conste en el artículo 5”. p. 3.

Sigue: “[c]on respecto a la información de relevancia jurídica, creo que es importante que las normas se conozcan antes de que se elaboren. Los proyectos de norma, los anteproyectos, pueden ser perfectamente conocidos por los ciudadanos para que de alguna forma puedan ver si en lo que a ellos les afecta la norma regula su situación de forma adecuada. En todo caso, sería bueno que las propuestas ciudadanas para mejorar los textos, para incorporar opiniones a los textos, tuvieran dos componentes; uno, que hubiera un acuse de recibo y, dos, que hubiera un *feedback* por parte de las instituciones públicas con relación a este tema”. p. 3.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 308. Sesión núm. 14 celebrada el miércoles 24 de abril de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

requiere algo más que poner un montón de datos a disposición de la ciudadanía. Exige, sobre todo, una disposición por parte del sistema político a dejarse controlar efectivamente y esto implica cambios profundos no tanto legislativos e instrumentales, sino de mentalidad y de cultura política. El segundo y último es que defiendan ustedes el valor de la política, su naturaleza deliberativa y representativa. Pero háganlo de manera que la sociedad entienda que no están defendiendo los privilegios de los representantes, sino la libertad de los representados”<sup>1261</sup>.

Por su parte, Gutiérrez-Rubí, fundador y director de Ideograma, empieza su comparecencia con referencia histórica para luego valerse del enfoque de derechos humanos – “¿Cuáles son a mi juicio los principios que debería garantizar esta ley de transparencia? Son los siguientes. Primero. La transparencia y el acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por Naciones Unidas, y así debe estar reconocido con todas sus consecuencias legales y políticas. Su defensa, en forma de apelación o cualquier otra práctica, debe ser sencilla, rápida, gratuita y vinculante, evitando la vía judicial como única alternativa para la defensa de este derecho”. Se refiere al principio democrático, defiende que la transparencia es un medio y se manifiesta contrario al silencio negativo<sup>1262</sup>.

---

<sup>1261</sup> Ib. Entre los puntos mencionados, están: “[p]rimero punto, entender la crisis política. Algo serio está pasando en la política. Seguramente se trata de un proceso complejo y que discurre con tal aceleración que todavía no hemos tenido tiempo suficiente para entenderlo en toda su magnitud. (...) Se trata de que unos y otros, gobernantes y gobernados, sociedad y sistema político, combatamos juntos la misma incertidumbre”. p. 5.

“Cinco. Transparencia o publicidad. Personalmente prefiero hablar de publicidad y de obligación de justificación, que son principios más exigentes que el de transparencia. Mientras que la transparencia pretende una visibilidad continua, la publicidad es por definición limitada y delimitada. Por poner un ejemplo, si hoy asistimos perplejos y asustados a esa *performance* de rodear el Congreso o a los escraches que llevan la protesta legítima hasta los espacios privados, tal vez sea porque reina una gran confusión a propósito de la distinción entre lo privado y lo público. Hemos sembrado una idea de transparencia que da a entender una visibilidad continua sobre las personas en lugar de ser considerado como un principio de publicidad que es esencialmente limitado a los actos que tienen sentido político y en los espacios de dominio público, por tanto permitiendo ámbitos de privacidad, de discreción e incluso de secreto. Por otro lado —esa sería mi otra observación en cuanto a los límites de la transparencia—, mientras que la transparencia suele contentarse con la puesta a disposición de los datos, la publicidad, como principio activo, como obligación de los sistemas políticos, exige que esos datos sean configurados como información inteligible para la ciudadanía. Sobre esto hay algunas previsiones en la ley que me parecen muy interesantes”. p. 6.

“Siete. Contra la inmediatez política. Puede que estemos confundiendo la voluntad general con el pulso diario en una especie de democracia meteorológica en la que las encuestas de opinión son como los mapas del tiempo, algo que nos permite saber si hay que salir a la calle con gabardina, con abrigo o en mangas de camisa; es decir, si hacemos un decreto-ley, lanzamos un determinado mensaje o desaparecemos de la escena. Necesitamos un sistema político cuyos agentes escuchen realmente a todos, a las voces más ruidosas y a los murmullos más profundos, que atiendan a las urgencias del momento pero no descuiden la anticipación del futuro, que equilibren adecuadamente el corto y el largo plazo”. p. 6.

Los demás puntos, cuya lectura se recomienda, abordan, entre otras cosas, su preocupación con el “hecho de que los seres humanos tenemos una torpe propensión a plantear soluciones tecnológicas a problemas políticos y estamos fundamentalmente ante problemas políticos”. p. 7.

<sup>1262</sup> Ib. Cita en la p. 8. “Jacques Necker, ministro de Finanzas de Francia, publicó un texto imprescindible en 1781. Es un texto histórico que tenía por título *Informe al rey* (...) En el texto encontramos este fragmento, que dice: «La obligación de poner al día toda la Administración marcará los primeros pasos de este ministro de Finanzas, así como el devenir de la carrera que emprende. Las tinieblas y la oscuridad favorecen la indolencia y la indiferencia. La visibilidad, al contrario, conlleva un honor y una recompensa, ya que se ha percibido la importancia de los deberes y que se ha hecho un esfuerzo por cumplirlos.»



La intervención de la diputada del grupo Socialista Batet Lamaña, entre otros puntos, deja claro que, en las entrelíneas de la ley española de acceso a la información pública, está la defensa de la democracia representativa<sup>1263</sup>.

Por cierto, su expresión “a veces también es importante saber de dónde venimos para valorar un poco lo que tenemos”, aunque no fue esa su intención, podría bien resumir el contexto de las leyes de acceso a la información pública de Brasil y de España – leyes tardías en países de reciente recuperación de la soberanía popular<sup>1264</sup>.

---

Y acaba con una cita muy redonda: «Una institución así podría tener la más alta implicación para la confianza pública.» pp. 7-8.

“Tercero. Los datos públicos de las administraciones e instituciones no son propiedad de sus administradores competenciales. Son datos de naturaleza pública y personal de gran valor político, cultural, social y económico. Liberarlos para una utilización en forma de bien público es exigible y conveniente. La calidad democrática de nuestra arquitectura institucional está en riesgo y, aunque la razón última no deba ser una razón económica, tampoco podemos renunciar al enorme potencial de mejora de productos, servicios y procesos que un gran *big data* público puede generar en la sociedad en forma de innovación o eficiencias múltiples”. p. 8.

“Cuarta idea. Transparencia es trabajar en abierto desde el inicio hasta el final y esto debe ser un estándar, la norma y no su excepción, y no al final de un proceso”. p. 8.

“Sexta idea. Obligaciones y derechos. Mi derecho como ciudadano a preguntar no puede ser correspondido por su derecho a no contestar. El silencio negativo no es una solución, es la coartada para no cumplir con el derecho a la información. La reciprocidad es básica y es ejemplar. En este punto quiero decirles con rotundidad que un órgano supervisor dependiendo de la Administración no me parece que pueda garantizar y salvaguardar adecuadamente estos derechos”. p. 8.

Según la web <https://www.ideograma.org/servicios/>: “En **ideograma** diseñamos estrategias globales de comunicación y desarrollamos consultoría estratégica dirigida a Administraciones públicas, empresas, entidades sin ánimo de lucro e instituciones públicas y privadas.

También acompañamos y asesoramos a líderes de organizaciones, CEO, candidatos y candidatas de formaciones políticas, mandatarios en distintas responsabilidades y en distintos escenarios”. Acceso el 9 de septiembre de 2018. Destaque en el original.

<sup>1263</sup> Diputada Batet Lamaña, del grupo Socialista: “[e]n tercer lugar, que la transparencia —y lo ha dicho muy claramente el profesor Innerarity— es un instrumento, no es un fin en sí mismo. Ahora estamos defendiendo la transparencia porque en el fondo el objetivo último es la defensa de la democracia representativa de la política y del interés general, y la transparencia nos va a permitir fortalecer esa democracia representativa, fortalecer la política, fortalecer las instituciones que tenemos en estos momentos”. p. 17.

“Por tanto, es posible, y de hecho es seguro, que hay mucho camino por recorrer, pero el salto con pértiga —como diría el señor Olabarriá aunque lo aplicaba a otro supuesto— que se ha hecho en los últimos años es significativo. Por tanto, a veces también es importante saber de dónde venimos para valorar un poco lo que tenemos. Eso no quiere decir evidentemente, como ya he apuntado, que tengamos que conformarnos con lo que tenemos, pero estoy segura de que las Cortes Generales y el Poder Legislativo van a seguir avanzando en esta línea.”. pp. 17-18.

“El profesor Villoria ha hecho una aportación extensa que me ha parecido muy interesante de elementos para ampliar la publicidad activa que prevé la ley. Me parece que la publicidad activa, es decir la obligación por parte de la Administración de poner a disposición de todos los ciudadanos el máximo de información, es una de las columnas vertebrales, uno de los elementos primordiales de la ley y su éxito depende en parte de esta publicidad activa. Me he apuntado —y evidentemente consultaré el «Diario de Sesiones»— lo que ha dicho para incorporar todas estas nuevas sugerencias que usted ha propuesto. También ha hablado —lo que pasa es que no lo ha concretado y le doy la posibilidad de hacerlo en el turno de respuestas, si pudiera especificar un poco más— de la falta de sanciones. Es algo que nos preocupa, especialmente vinculado a la publicidad activa. ¿Qué pasa si no se cumple con esas obligaciones? La ley en principio no prevé nada y nos gustaría que ese punto se viera reforzado precisamente en la ley que se aprobará definitivamente porque, como decía, me parece que el éxito de la ley depende bastante de este extremo”. p. 18.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 308. Sesión núm. 14 celebrada el miércoles 24 de abril de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1264</sup> A propósito, para Piñar Mañas, la LAIP es “[l]ey tardía en el marco del derecho comparado que no ha aprovechado todas las enseñanzas que podrían derivar de las leyes, algunas de ellas muy interesantes, existentes en el momento en que la española empezó a gestarse”. Piñar Mañas, J. L., “Transparencia y derecho de acceso.... Op. cit. p. 3.

Tras las manifestaciones de los diputados, se manifestaron los comparecientes. Villoria Mendieta sugiere un premio de transparencia y una forma de sancionar el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>1265</sup>.

Por su parte, Rafael Ribó i Massó, *Síndic de Greuges de Catalunya*, defiende que sea un derecho autónomo “sin lugar a dudas” y, así, temas como participación o buen gobierno “pueden ir perfectamente en otras leyes” – asimismo, “pueden distraer el objetivo que se pretende con la ley de acceso a la información”. Entiende ser “un error” el silencio negativo – “puede dar lugar incluso a que la negligencia de los que están en las administraciones pueda limitar el derecho al acceso o negarlo por la no respuesta y por el efecto del silencio negativo”. Tras hacer referencia al entorno europeo, expresa que “la experiencia nos dice que el acento se debería poner mucho más en el derecho de acceso que en la transparencia”. Por fin, manifiesta que “no pasaría nada si no especificasen ustedes las instituciones que están afectadas, si se pusiese claramente qué es público, qué es ejercer una competencia pública y qué es recibir fondos públicos. Le voy a dar un ejemplo extremo: ya se está debatiendo si el sistema bancario no es un sistema privado de interés general y que, por lo tanto, también requiere otros tipos de controles públicos, cuando, primero, se le ha inyectado —por razones obvias de política económica— un porcentaje enorme de dinero público y, segundo, está afectando al público en materias a veces tan críticas como toda la cuestión de las preferentes”<sup>1266</sup>.

---

<sup>1265</sup> “En el sector público podría haber un premio de transparencia que incentivara que las administraciones fueran más transparentes. Nosotros tenemos un ranquin en transparencia internacional que ha incentivado a muchísimos ayuntamientos a mejorar sus páginas web; yo creo que esos incentivos funcionan bastante bien. Las sanciones por los casos de incumplimiento de la transparencia activa son complejas, pero la clave está en lo siguiente: debe haber un órgano responsable en cada unidad de gobierno, debe haber un órgano responsable en cada ministerio, en cada consejería encargada del tema; el responsable político debe ser responsable de que la transparencia activa vaya adelante y, dado que se han establecido sanciones para los altos cargos en la propia ley del buen gobierno, simple y llanamente consistiría en tipificar que en caso de incumplimiento de las normas o requisitos que establece la ley en la página web correspondiente, se aplicara una sanción grave o muy grave; eso ya dependerá. Con respecto a los funcionarios implicados, habría que aplicar el Estatuto básico y las normas de régimen disciplinario en caso de que incumplieran las instrucciones del responsable político.” p. 21. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 308. Sesión núm. 14 celebrada el miércoles 24 de abril de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1266</sup> Ib. Citas en las pp. 23 (las tres primeras), 25 (las dos ss.) y 30 (las dos últimas). Nota que el silencio negativo “[r]ompe una regla general de silencio positivo, la de la Ley básica de régimen jurídico de las administraciones”. Y sugiere: “[s]i lo pusiésemos positivo se podrían explorar fórmulas que fijasen el límite del mismo estableciendo supuestos en los cuales no pudiese operar; teniendo en cuenta además que un silencio positivo no implica automáticamente el acceso a la información, porque después tienen que proveerse por parte de las administraciones los correspondientes archivos o datos cuyo acceso ha sido pedido. Perdería relevancia por completo la polémica que tienen ustedes sobre el silencio si de verdad establecieran un procedimiento ágil, independiente y diáfano para resolver los conflictos a la hora de acceder a la información. La polémica en la que están ustedes enzarzados y en la que hay posiciones diferentes entre los comparecientes, perdería todo su sentido.” p. 25.

“Por último, hemos visto otro debate sobre qué naturaleza se debe dar a este derecho, y con esta última reflexión acabo, remitiéndome por supuesto a todo lo que tienen ustedes en el informe que se les ha remitido, que elaboramos desde 2010 y lo

En la sesión del 30 de mayo de 2013, el debate de totalidad del proyecto de ley objeto de investigación fue el primer punto del orden del día. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas<sup>1267</sup>. La vicepresidenta del gobierno y ministra de la presidencia, Sáenz de Santamaría Antón, defiende que se trata de “una ley necesaria e inaplazable, que desarrolla de manera completa un aspecto de nuestra Constitución, el artículo 105” y manifiesta intención de ratificar el Convenio del Consejo de Europa<sup>1268</sup>.

El proyecto fue duramente criticado. El diputado Baldoví Roda se refiere, a la vez, al enfoque de derechos humanos y al principio democrático – “no recoge la transparencia como un derecho fundamental, cuando ya todos los convenios internacionales lo recogen así. Parece un chiste que ustedes lo sigan considerando un derecho administrativo. La información pública no es suya, ni mía, ni nuestra, es de los ciudadanos”. Asimismo, entiende que el silencio negativo “[e]s correr en dirección contraria al espíritu de la transparencia”<sup>1269</sup>. La

---

plasmamos en la comparecencia en el Parlamento de Cataluña en 2012. Para nosotros la polémica sobre ese derecho puede servir para reforzar la idea de que el derecho de acceso a la información es un derecho moderno, que conecta con el derecho de la libre información, que no puede ser solo la ausencia de censura, que es relevante darle una protección adecuada, que debe tener mecanismos de aplicación proporcional en sus límites”. p. 25.

“creo que las expectativas que algunos se han creado al respecto y que han ido más hacia la transparencia que hacia el derecho de acceso están muy equivocadas. Hoy en los foros europeos, y perdonen que lo diga así —lo digo desde el cargo que he ocupado hasta diciembre pasado, presidente de todos los defensores europeos— transparencia es una palabra ya desprestigiada; en cambio, acceso a la información es la palabra que está cobrando cada vez más fuerza. No es un problema de *streptase*; no es un problema de saber hasta qué punto estamos dispuestos a enseñar, eso puede dar mucho rédito mediático en un sentido o en otro pero no es el derecho real que hace falta en una democracia teniendo en cuenta que España —y probablemente las comunidades autónomas, incluyendo también a Cataluña— está en el vagón de cola de los Estados europeos en la regulación de este derecho. Estamos a la par de Chipre, Liechtenstein, Andorra y casi ninguno más. Evidentemente los escandinavos, los irlandeses, los británicos nos llevan años de ventaja, pero otros ya han empezado a caminar. Pero, sobre todo, si empezamos a caminar aprendamos de la experiencia y la experiencia nos dice que el acento se debería poner mucho más en el derecho de acceso que en la transparencia. Si lo van poniendo en la transparencia —como algunos medios quisieran— irán escorando la ley hacia un gran cúmulo de temas pero quizá no acertarán en el corazón de la cuestión, que sería tener un instrumento real. Porque es un derecho subjetivo importantísimo que tiene poco que ver con otras cosas muy importantes como las que ustedes ponen en principios y obligaciones aplicables a cargos públicos; conflictos de intereses; gestión económica y presupuestaria. Todo eso no es derecho de acceso a la información”. p. 30.

<sup>1267</sup> “Sometidas a votación las enmiendas a la totalidad de devolución al proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se rechazan por 21 votos a favor; 182 en contra, más 1 voto telemático, 183 y 117 abstenciones.

Sometida a votación la enmienda a la totalidad de texto alternativo al citado proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se rechaza por 17 votos a favor; 287 en contra, más 1 voto telemático, 288 y 16 abstenciones.” p. 3. Itálico en el original.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 117. Sesión plenaria núm. 111 celebrada el jueves 30 de mayo de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-117.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-117.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1268</sup> Ib. “Esta laguna es tanto más reprochable por cuanto desde junio de 2009 está abierto a la firma el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos que como Estado tenemos intención de incorporar a nuestra legislación y ratificar”. p. 4.

<sup>1269</sup> Ib. “Compromís-Equo presentó una enmienda a la totalidad que hoy mantenemos y que argumentamos en siete puntos. Primero, porque es una ley ineficaz, a la defensiva. La transparencia es garantía de calidad, no solo democrática sino de gestión. Con la transparencia los representantes políticos y sus equipos serán más eficaces, serán mejores gestores, resolverán mejor los problemas de los ciudadanos. Y, sobre todo, esta ley no es eficaz porque tampoco da garantía de ejemplaridad. Segundo, porque es una ley que nace vieja. Ser prácticamente los últimos en adoptar una ley sobre transparencia solo tenía una ventaja, la de incorporar la innovación, la política, la ciudadana, la tecnológica. Ninguna de estas tres dimensiones está recogida. No hay ambición por ser referente, que es prácticamente la única obligación que tiene el que llega el último. Tercero, porque no recoge la transparencia como un derecho fundamental, cuando ya todos los convenios

diputada Fernández Davila entiende que el proyecto no permite “monitorizar y fiscalizar plenamente por parte de los ciudadanos las decisiones políticas” y que el no ser un derecho fundamental fragiliza su ejercicio<sup>1270</sup>. El diputado Olabarría Muñoz, a su vez, se refiere “a la necesidad de cumplir requerimientos que incluso forman parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19, o de la Convención del Consejo de Europa”<sup>1271</sup>. El diputado Martínez Gorriarán, entre otros puntos, expresa que “es una ley un tanto lampedusiana, va a procurar cambiar lo menos posible”. Asimismo, relaciona el silencio administrativo con el principio democrático. Por fin, se refiere a la presión internacional y social por la norma y defiende el anclaje constitucional en el art. 20<sup>1272</sup>. El diputado Nuet

---

internacionales lo recogen así. Parece un chiste que ustedes lo sigan considerando un derecho administrativo. La información pública no es suya, ni mía, ni nuestra, es de los ciudadanos. Cuarto, porque mantiene el silencio administrativo negativo. ¿Para qué queremos la ley si ustedes pueden denegar una información sin explicaciones? Es correr en dirección contraria al espíritu de la transparencia. Quinto, porque no trabaja en abierto. Ustedes todavía no han entendido lo que está pasando en la calle, y es que los ciudadanos se están empoderando; los ciudadanos ya no se conforman solo con votar cada cuatro años, los ciudadanos quieren tomar decisiones cada día y la tecnología lo permite, y así lo vemos en cada votación en esta Cámara”. p. 8.

<sup>1270</sup> Ib. “Se trata, señorías, de un modelo anquilosado que se centra en habilitar soportes para difundir determinados aspectos de la gestión pública de forma restringida, sin avanzar hacia un modelo que permita monitorizar y fiscalizar plenamente por parte de los ciudadanos las decisiones políticas, pues lejos de reconocer y poner a su alcance un derecho real y pleno de acceso a la información, lo que se hace es regular las condiciones de determinados ámbitos en los que podrán ver realizado ese derecho.

El derecho de información no se plantea como un derecho fundamental que puede ser ejercitado por cualquier persona, al contrario, se plantea como una extensión o ampliación de los derechos de los ciudadanos como administrados, que puede ser moldeado por la Administración o autoridad pública, por lo que de hecho aún se mantienen amplias restricciones a su ejercicio, motivadas además de forma discrecional. Por lo tanto, señorías, el acceso a la información, base fundamental para poder demostrar un ejercicio transparente del poder político, permanece cautivo, dependiente del Gobierno de turno, por lo que también la capacidad de los ciudadanos para conocer a fondo las decisiones que les afectan estará condicionada no a un derecho objetivo sino a la sensibilidad del Ejecutivo de turno”. p. 10.

<sup>1271</sup> Ib. p. 13.

<sup>1272</sup> Ib. “para el caso de España tiene una importancia particular, porque la política de transparencia activa previene tres de sus males, de los males que más nos corroen y que más problemas nos están creando: el fraude, la corrupción institucionalizada y el despilfarro de las administraciones”. p. 16.

“Pondré un ejemplo muy claro para que se entienda de qué estoy hablando. Si en España hubiera habido una ley activa de transparencia y además tuviéramos reguladores independientes que la hicieran cumplir, probablemente escándalos financieros como el de las cajas de ahorro o la estafa de las preferentes no hubieran tenido lugar, precisamente por la capacidad preventiva de este tipo de leyes en otros países, y nosotros no somos una excepción”. p. 16.

“España ya puede decir que tiene una ley de transparencia y que puede firmar determinados convenios internacionales, pero es una ley un tanto lampedusiana, va a procurar cambiar lo menos posible. Por eso han hecho ustedes una ley que es más administrativa que política, donde se mezcla un impreciso código de buen gobierno con lo que debiera ser una ley fundamental clara”. p. 17.

“Veamos, por ejemplo, la cuestión del silencio negativo, que he discutido con representantes del Grupo Popular, que dicen que el silencio negativo es algo completamente normal puesto que si el silencio fuera positivo daría lugar a que reclamaciones de información que no corresponden se convirtieran en un derecho adquirido por el silencio positivo. Pero es que no es así, porque para eso basta con que las administraciones cumplan con su obligación y den una negativa razonada a las peticiones consideradas ilegítimas. Introducir aquí el silencio negativo es hacer una ley de transparencia que en realidad conserva todos los tics burocráticos de tipo arcaico que consideran a los ciudadanos no como ciudadanos, sino como administrados, y a la Administración algo que está por encima de todo el mundo y que, por supuesto, no considera ni cree en el principio de toda ley de transparencia de calidad, a saber: toda la información pública que obra en poder de las administraciones es propiedad pública y, por lo tanto, de acceso para todos los ciudadanos, con excepciones que tienen que estar muy tasadas y que tienen que ver con la seguridad del Estado y con la protección de la intimidad de las personas. En el resto de las cuestiones que tengan que ver con el acceso a documentos, las restricciones tienen que ser las mínimas y, por supuesto, si introducimos el silencio negativo es un mal comienzo porque esto da a las administraciones una discrecionalidad prácticamente ilimitada”. p. 17.

“Por lo tanto, si no tenemos unas garantías mucho más sólidas de que esta ley va a ser algo más que pasar por un trámite administrativo o político que se nos exige desde instancias internacionales y para contentar a la presión de la opinión pública,

Pujals defiende que se trata de un derecho fundamental, el anclaje constitucional en el art. 20 y el silencio administrativo positivo. Asimismo, se refiere al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>1273</sup>.

Al final, la vicepresidenta del gobierno y ministra de la presidencia, Sáenz de Santamaría Antón, defiende sus posiciones en cuanto a la naturaleza del derecho y al silencio administrativo<sup>1274</sup>.

---

estaremos en lo de siempre, engordando el más del millón de normas que tenemos en España que afectan a la vida económica y a la existencia cotidiana de los ciudadanos pero que, además de ser contradictorias e incoherentes muchas veces, en la práctica, en otras sencillamente se incumplen sin ninguna consecuencia y obligan a los agentes sociales a recurrir constantemente a la querrela y al litigio en los juzgados porque las instituciones políticas no cumplen con sus cometidos. Esta es la cuestión fundamental que una ley de transparencia tiene que atender, de qué manera se garantiza que sus objetivos se cumplen. Y si no se cumplen, por qué y por culpa de quién. Esta es la cuestión.” p. 18.

“nos parece básico y fundamental que se desarrolle la ley como un derecho básico a partir del artículo 20 de la Constitución. No estamos de acuerdo con la interpretación restrictiva que hacen ustedes de la Constitución cada vez que hay que interpretarla. En España la Constitución solo se extiende y se amplía como derechos cuando es para satisfacer reclamaciones nacionalistas y nunca cuando es para satisfacer reclamaciones de derechos de los ciudadanos. Y este es un caso palmario de lo que estamos hablando. En las comparecencias que hubo en la Comisión y en todas las reuniones que yo personalmente he tenido con prácticamente todos los que han propuesto algo en España sobre esta materia hay, por supuesto, diferencias de opinión sobre si se podría o no desarrollar como un derecho fundamental el acceso a la información. Nosotros, sin embargo, estamos de acuerdo con esa opinión. Es posible y no solo eso sino que forma parte de las competencias legislativas del Parlamento, de esta Cámara, desarrollar la Constitución interpretándola a favor y no en contra de reclamaciones ciudadanas legítimas y además de mejora de la democracia. Por lo tanto, nos parece que esta debería ser una ley orgánica y que debería basarse en una interpretación mejorativa del artículo 20 de la Constitución española. No nos digan que esto no se puede hacer porque la Constitución no cite expresamente el derecho de acceso a la información, porque ya lo hicieron con la Ley de Protección de Datos”. p. 19.

<sup>1273</sup> Ib. “Siete aspectos que quiero señalar para una enmienda global a este proyecto de ley. El primero, el futuro, señoras y señores diputados, es legislar sobre transparencia y derecho al acceso a la información como un derecho fundamental, como han hecho algunas de las democracias más avanzadas de nuestro entorno y otros muchos países de Asia y de América. Quiero decir de forma clara que España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no cuenta con una ley de acceso a la información pública, a pesar de que a la luz de la Constitución española eso es un derecho fundamental. El artículo 10.2 de la Constitución establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados de acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. El artículo 20.1 de la misma Constitución reconoce la libertad de expresión, que deberá ser interpretada según la Declaración Universal de Derechos Humanos que reconoce el derecho de acceso a la información como parte inherente a la libertad de expresión. Doce países de América —no los cito, no tengo tiempo— ya lo han hecho, dieciocho países de Europa ya lo han hecho, seis países de Asia ya lo han hecho, dieciséis países de África —señora vicepresidenta— ya lo han hecho y España no va a ser, por desgracia, con este proyecto de ley uno de todos esos países”. p. 20

“he de decirle de forma clara que el Comité de derechos humanos de la ONU marca claramente que el derecho de acceso a la información puede ejercitarse sobre toda la información en manos de toda entidad pública y cito el punto 18: Para dar efecto al derecho de acceso a la información los Estados partes deberán proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. El comité define el gobierno como todos los poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y otras autoridades públicas o de Gobierno, cualquiera que sea su nivel, nacional, regional o local.” p. 21.

“Hay que regular el silencio administrativo positivo y no el silencio administrativo en negativo. El proyecto de ley es completamente incompatible con el principio de publicidad y con la obligación de motivar las denegaciones de información. Hay que tener en cuenta que en España, señora vicepresidenta, el 50% de las solicitudes de información no se responden, el 50% de los ciudadanos que piden a la Administración una respuesta no la reciben y la contestación del Gobierno es la regulación del silencio negativo. Pues no, ese no es el futuro, eso no es una ley del siglo XXI”. p. 21.

<sup>1274</sup> Ib. “Yo he estudiado mucho este asunto porque creo que hay un gran debate doctrinal y lo ha habido en las comisiones, lo ha habido en la Comisión Constitucional y en las comparecencias de los expertos no ha habido opinión unánime. Ha habido insignes constitucionalistas como Tomás Ramón Fernández o Santamaría Pastor que consideraban que no lo era y otros que decían que podía hacerse una novación constitucional. Porque estaríamos hablando no de una interpretación, sino de una novación constitucional. No me parece quizá la fórmula que dé más seguridad jurídica para abordar las reinterpretaciones o ampliaciones de nuestra Constitución. Pero, señorías, yo me voy a ir a quien tiene la interpretación auténtica de la Constitución, que podemos ser nosotros en parte, pero que fundamentalmente es el Tribunal Constitucional y también el

El diputado Martínez Gorriarán, por su parte, se refiere al Convenio Europeo en lo que se refiere a la obligación de contestar las solicitudes de acceso a la información<sup>1275</sup>. El diputado Nuet Pujals defiende que “la transparencia debe ser un derecho fundamental” y se refiere al principio democrático<sup>1276</sup>. El diputado Jané i Guasch también se refiere a la cuestión

---

Tribunal Supremo, y les voy a decir lo que han dicho al respecto. Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 septiembre, en que se inadmite el recurso de amparo porque se considera que este derecho está amparado en el 105 y no en el artículo 20. Esa es la interpretación del Tribunal Constitucional. Quiero citarles una sentencia del Tribunal Supremo de la sala tercera, de 19 mayo de 2003, de la que fue ponente don Manuel Goded Miranda, conocido bien por alguno de los comparecientes en la Comisión Constitucional, donde se señala expresamente que en este caso lo que nos encontramos es ante un derecho de configuración legal, como determina el artículo 105. b) de la Constitución, que debe calificarse como un derecho subjetivo a la información que, sin embargo, en el caso enjuiciado con lo que tiene vinculación es con los derechos de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos; eso incluso cuando se había pedido por parte de algún medio de comunicación. Eso no quiere decir que el derecho no tenga la máxima garantía y protección posible, que al fin y al cabo es de lo que se trata, que la ley y los derechos que hoy ampliamos y reconocemos no estén protegidos de la manera más extensa por los tribunales, por eso en esta tribuna se ha hecho una oferta a las observaciones que algunos de los grupos han realizado. Señores, antes del recurso contencioso-administrativo en toda su amplitud, que exista un consejo de la transparencia, de buen gobierno, encargado de examinar cómo se responde, si se responde, si se está haciendo bien y qué medidas pueden adoptarse. Es decir, hagamos un refuerzo del derecho dentro de lo que es con las máximas garantías”. p. 26.

“En segundo lugar, se ha hablado por muchos de los grupos del silencio administrativo y también diré que es un asunto, señor Gorriarán, del derecho administrativo, pero es que el derecho administrativo también es importante y hay que analizarlo con sumo cuidado. Claro que a todos nos gustaría que en todos los temas de todas las administraciones hubiera un silencio positivo, sería lo idóneo en unas administraciones que pudieran decidir en plazo en todos los asuntos de que se ocupa, pero da la casualidad de que también la Administración es limitada en sus medios, en sus recursos y en sus funcionarios, con pero no han puesto ejemplos. En primer lugar, el señor Gorriarán maneja el informe del Consejo de Estado y dice que no lo he citado, pero cuando se cita, o al menos cuando se cita en los tribunales, señor Gorriarán, uno acepta un documento en lo que le beneficia y en lo que le perjudica. Esas son las reglas procesales, aunque no sean las de esta Cámara. Pues bien, el Consejo de Estado dice que la opción del silencio negativo es lógica y adecuada al derecho. Entiende que no cabe admitir la posibilidad de que como consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo de una solución de acceso, otros derechos puedan resultar vulnerados. La sola necesidad de protegerlos, frente a la posibilidad de que puedan verse afectados o vulnerados como consecuencia de la estimación presunta de las solicitudes de acceso a la información pública justifica *per se* la regla del silencio negativo. Es el supremo órgano consultivo del Gobierno y creo que su opinión es importante.” pp. 26-27.

“Aquí se ha dicho también que el Convenio de Europa regula el silencio positivo. Tengo que decirles a algunos de ustedes, al señor Nuet, al señor Gorriarán y al señor Bosch, que no es así. En los Estados occidentales que han aprobado normas de acceso a la información —algunos han sido citados en esta Cámara—, como puede ser el caso de Estados Unidos, la regulación del silencio es negativa, como lo es en Francia, en Italia, en Reino Unido, en Portugal, en Canadá o en Suiza. Y estamos diciendo que queremos parecerlos a ellos. Algo habrán tenido que analizar en el equilibrio de los derechos que están en juego, sencillamente, señorías, a mí me parece muy bien, lógico y coherente, y pongámoslo en enmiendas, que el empleado público, el funcionario público, el alto cargo que no conteste, que obstruya, tenga su sanción. Lo que me preocupa es que, como consecuencia de esa obstrucción querida o de una obstrucción involuntaria debida al aluvión de asuntos, perjudiquemos a particulares —no estoy hablando de altos cargos, no estoy hablando de políticos, estoy hablando de ciudadanos— vulneremos su derecho a la protección de sus datos, de su intimidad personal como consecuencia de un retraso de la Administración. Si la Administración se retrasa, sancionémosla, pero protejamos, a través de esta fórmula, los derechos de otros. Estoy hablando de datos de carácter personal, de datos de carácter sanitario, de datos de la intimidad personal; estoy hablando de datos de la seguridad de las personas, que es de lo que se habla cuando nos referimos a los límites de la seguridad nacional.” p. 27.

<sup>1275</sup> Ib. “Añadiré, por cierto, que el Convenio europeo de acceso a documentos públicos dice —expresamente— que hay que dar respuestas a los ciudadanos que piden el acceso a un documento. Si el Estado suscribe ese documento, entonces tendríamos que dar una respuesta porque, si no, lo estaremos incumpliendo y volverán a encontrarse ustedes con que han hecho una ley insuficiente que se queda corta y crea inseguridad jurídica”. p. 33.

<sup>1276</sup> Ib. “Le voy a hacer una pregunta que tal vez no me va a contestar, no lo sé. Si ahorauviésemos que hacer un nuevo proyecto constitucional para este país, una nueva constitución ¿creen ustedes que la transparencia sería un derecho que en ese nuevo proyecto constitucional pondríamos de forma clara como un derecho? Quiero saberlo, señora vicepresidenta: Nuestra Constitución tiene ya treinta y cinco años de historia y en ese momento no tuvo esa visión pero otros países lo han resuelto. Usted sabe que Canadá o Francia no tienen tampoco la transparencia como un derecho fundamental. ¿Sabe lo que ha pasado? Que los tribunales constitucionales de esos países democráticos han enmendado la plana a su propia historia y han dicho mediante sentencias que la transparencia es un derecho fundamental. Por tanto, si ahora Canadá o Francia hiciesen un nuevo proyecto de constitución la transparencia sería en esas constituciones un derecho fundamental. ¿Por qué tanto miedo a estirar los derechos en la Constitución de nuestro país? ¿Por qué tanto miedo a restringirlos? ¿Por qué, señora vicepresidenta? Hagamos una lectura positiva, hagamos una lectura en la línea de la corriente histórica que pide nuestro país, no hacia el

de la naturaleza de nuestro derecho<sup>1277</sup>. Por fin, el diputado González Pons manifiesta que no se trata de un derecho fundamental y defiende el silencio negativo<sup>1278</sup>. Al final, el proyecto quedó avocado a Pleno, con significativa votación<sup>1279</sup>.

---

pasado, no con miedo y no sin valentía. Por tanto, la transparencia debe ser un derecho fundamental, y eso infla de una forma totalmente distinta, le da un carácter muy distinto a la ley de transparencia que ustedes están presentando en este momento.

Acabo. Sí, he gobernado, señora vicepresidenta, tengo esa suerte. Usted ha hablado de mesas de contratación, de subvenciones. Solo le digo una cosa, un principio que no debemos olvidar nunca: las administraciones públicas no somos propietarios de la información, solo depositarios. Démosle a la gente lo que es de la gente. En una frase antigua pero muy valiosa, démosle al pueblo lo que es del pueblo". p. 34.

<sup>1277</sup> Ib. "En el artículo 81 no se permite, como ha dicho el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, alargar el concepto de ley orgánica a aquello que quizá nos gustaría que fuera pero que no es y que la Constitución no define como tal. Por tanto, debemos acotar, sobre todo aquellos que tenemos la voluntad de hacer leyes propias de transparencia en nuestros respectivos parlamentos autonómicos, que sean leyes importantes, con contenido, y que no sean meras aplicaciones de lo que sería el desarrollo de una ley orgánica de estas Cortes Generales. En este supuesto no encaja, y no encaja porque el desarrollo por ley —no por ley orgánica, por ley— está expresamente citado en el texto constitucional: artículo 105 letra b), y no está en la sección 1.ª del capítulo segundo del título I de la Constitución. Quizás ahora nos gustaría que estuviera si existiera una nueva Constitución —admito el debate—, pero se trata de lo que dice la Constitución en este momento." p. 35.

<sup>1278</sup> Ib. "hay dos asuntos que han salido a colación y han sido respondidos por la vicepresidenta del Gobierno, pero a los que deberé prestar atención. Se pregunta: ¿por qué el derecho de acceso a la información de la Administración no es un derecho fundamental? Fácil, porque la Constitución no lo incluye en la lista de derechos fundamentales. Es así de sencillo. Y el Tribunal Constitucional ha dicho reiteradas veces que no se puede considerar un derecho fundamental. ¿Podría ser de otra forma? Sí. ¿Con otra Constitución podría ser de otra forma? Sí, pero con la Constitución que tenemos es como es, es como es. Parece que algunos están deseando aplicar el principio de que la Constitución no te arruine un buen titular en la prensa del día siguiente. Porque se trata de que nosotros como legisladores tenemos que cumplir la Constitución; lo que se espera de nosotros no es que dejemos de cumplir la Constitución cuando la Constitución no responde a nuestras aspiraciones. Señor Martínez Gorriarán, es muy peligroso modificar la Constitución, mutar la Constitución por vía de ley orgánica. Hoy puede parecerle a usted que hay una causa justa que justifica, valga la redundancia, una mutación constitucional por vía de ley orgánica, pero se abre una brecha por la cual la Constitución puede acabar siendo papel mojado. Por cierto, dice que su grupo parlamentario presenta una enmienda auténtica de totalidad; una enmienda auténtica de totalidad es con texto alternativo, si no tiene texto alternativo será una enmienda, pero yo no creo que sea una enmienda auténtica de totalidad.

En segundo lugar, buen número de grupos de la Cámara se han preguntado por qué el silencio administrativo ha de ser negativo. Pues fácil también. Todas las leyes de transparencia del mundo tienen el silencio administrativo negativo, todas. No hay ninguna que lo tenga positivo. La razón es fácil también, es sencilla. Si el silencio fuera positivo, bastaría con que la Administración no respondiera a una petición para que se creara un derecho irrenunciable, un derecho incondicional del ciudadano a que se le diera la información solicitada, fuera cual fuera, por ejemplo, un historial médico, por ejemplo, el plan de evacuación en caso de ataque terrorista del Congreso de los Diputados, o el lugar en el cual se está repoblando el lince ibérico. Señorías, el silencio administrativo es positivo en todo el mundo y es normal. Esta ley tiene que compensar el derecho a saber lo que hace la Administración con el derecho a no saber lo que hacen los administrados. La ambición justa de saber todo lo que hace la Administración no incluye el derecho injusto a saber todo lo que hacemos los administrados, y eso es lo que se compensa con silencio negativo. El silencio negativo no es una garantía de protección de la Administración, es una garantía de protección de la intimidad de los ciudadanos. ¿Importa mucho la transparencia? Sí, señorías, pero a muchos nos importa también muchísimo la intimidad. Ha de ser transparente la Administración, pero las personas tenemos que tener derecho a que nuestra intimidad se vea también preservada.

Termino, señor presidente. Esta ley va a marcar un antes y un después, lo ha dicho la vicepresidenta en su intervención. Esta ley establece un nuevo paradigma para el derecho constitucional y el derecho administrativo español. No se queden fuera de ella. Hoy, mantengan, si tienen algún compromiso fuera o si quieren dar esa imagen pública, sus enmiendas de totalidad sin texto alternativo, manténganlas, pero cuando pase ese rato, cuando hayan hablado con los periodistas, súmense a la ley de transparencia, porque va a haber ley de transparencia, va a ser buena para la democracia y nosotros queremos que sea de todos. No queremos que el día que se recuerde esta ley que completó nuestra Constitución se diga: y fue aprobada por todos los grupos de la Cámara salvo por... Queremos que entonces se diga: fue aprobada por todos los grupos de la Cámara. Porque lo que es bueno para España, y esta ley es buena para España, es mucho mejor si lo hacemos juntos todos los españoles, y porque los ciudadanos esperan que seamos transparentes, sí, pero sobre todo, escúchenme bien, esperan que seamos responsables y no intentemos hacer leyes para constituciones que solo existen en nuestra imaginación, sino que apliquemos, y bien, la única que tenemos, la Constitución de 1978, a la que tanto le debemos." pp. 40-41.

<sup>1279</sup> "Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 320, más 1 voto telemático, 321; a favor, 320; en contra, 1 voto telemático.

El señor PRESIDENTE: El voto emitido telemáticamente me han dicho que ha sido un error.

Queda avocado a Pleno".

Ib. p. 58. Negrita en el original.



La sesión del día 6 de junio de 2013 contó con tres comparecencias. Rodolfo Benito Balenciano, secretario de estudios de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, manifiesta que la ley es necesaria y urgente y destaca su función de control social. Cuestiona la inclusión de los sindicatos en la norma y concluye refiriéndose al Estado social<sup>1280</sup>.

A su vez, Frederic Monell i Lloró, secretario de participación social e institucional de Unión General de Trabajadores (UGT) se refiere a la libertad sindical como derecho fundamental y cita el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, defiende el anclaje constitucional en los arts. 20 y 23 y manifiesta compromiso de su organización sindical con la transparencia. Defiende un “proceso de regeneración democrática” que incluya, por ejemplo, “obligaciones en relación con el cumplimiento de los programas de los partidos que concurren a las elecciones”, considerando, incluso, reformar la Constitución. Esa idea fue bien recibida por el diputado Centella Gómez, de Izquierda Plural<sup>1281</sup>. El mecanismo que se presentará en el capítulo siguiente está, en cierta medida, relacionado con esa inquietud.

---

<sup>1280</sup> “Sin duda, una futura ley de transparencia no solo parece necesaria sino que además es urgente, pero entendida, en nuestra opinión, en su sentido más integral: la transparencia como instrumento de control de la gestión pública, pero igualmente como instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, entendida más allá de la mera posibilidad de designar representantes públicos, en tanto que ha de servir”. p. 3.

“la sujeción de las organizaciones sindicales a la ley de transparencia pone en evidencia el carácter asimétrico con el que se presenta esta medida, en tanto que no existe un marco normativo regularizado sobre la participación institucional de los sindicatos”. p. 4.

“Termino diciendo que el Estado social tiene claras implicaciones en materia de participación. El elemento participativo lo distingue de otros modelos de Estado, y este en ningún caso puede ser ajeno a una futura ley de transparencia.” p.4.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 336. Sesión núm. 15 celebrada el jueves 6 de junio de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-336.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-336.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1281</sup> Ib. “Finalmente, en este apartado de consideraciones previas quizás convendría tener presente lo que se establece en el Convenio 87, artículo 3, de la Organización Internacional del Trabajo y en la doctrina del Comité de Libertad Sindical, que incluye distintos pronunciamientos que vienen a establecer que una disposición que reserve al Gobierno el derecho de verificar los fondos sindicales es incompatible con el principio de que los sindicatos deben tener el derecho de organizar su administración y de que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.” p. 5

“Las organizaciones sindicales como destinatarias de la norma. Compromiso de las organizaciones sindicales —de mi organización sindical— con los principios de la transparencia y de rendir cuentas en todo lo referente a la utilización de fondos públicos, así como en aquellos que lo fueran en atención a su relevancia constitucional.” p. 5

“En mi organización pensamos que hay que abordar sin demora un proceso de regeneración democrática, que incorpore algunas reformas en ámbitos como la Ley de Partidos y la Ley Electoral, una regulación de los referéndum que permita que la democracia no solo consista en votar cada cuatro años, cambios para que las iniciativas legislativas populares tengan un tratamiento más democrático, obligaciones en relación con el cumplimiento de los programas de los partidos que concurren a las elecciones y medidas que impidan el abuso que se está produciendo de los reales decretos-leyes, y que aborde para todo ello, si fuera necesario, una reforma constitucional.” pp. 5-6.

Diputado Centella Gómez: “Como han señalado ustedes, la necesidad de un contrato en los programas electorales es algo fundamental —y con esto termino—, pero también la necesidad de que se proteja y se valore el derecho del ciudadano no solamente a estar informado, sino a utilizar esa información, no solamente a poder conocer, sino a que ese conocimiento le lleve a participar con una mayor calidad democrática.” p. 9.

Tras las manifestaciones de los diputados, Benito Balenciano defiende limitar la publicidad activa en relación a los sindicatos<sup>1282</sup>. Monell i Lloró, a su vez, se refiere nuevamente al Convenio 87 de la OIT<sup>1283</sup>.

Estuvo presente, además, Lázaro Montero de Espinosa, presidente de la Comisión de responsabilidad social empresarial de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), que también se refiere al Convenio 87 de la OIT<sup>1284</sup>.

En la edición de 2 de julio de 2013 del Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), están publicadas las enmiendas presentadas al proyecto de ley bajo examen. Se registra, entre las 543 enmiendas, las más significativas para los propósitos de esta investigación, como las que proponen el DAIP como un derecho fundamental. Se nota que enmiendas con propósitos similares fueron presentadas por distintos grupos parlamentarios<sup>1285</sup>.

---

<sup>1282</sup> Ib. “Yo bebo de fuentes del derecho internacional y nacional —el señor Olabarriá hacía referencia a Umberto Romagnoli y al profesor Baylos para abordar estas cuestiones—, y cuando partimos de esas fuentes y del principio de libertad sindical tenemos que acotar cuál es el principio de publicidad activa. Nosotros no somos una administración pública. Esto no lo circunscribo solo al hecho de la publicación de las actas sino que creo que fundamentalmente se entenderá que si son conocidas previamente las estrategias del sindicato frente al Gobierno, frente a la patronal o en materia de negociación colectiva, ya me dirán de qué estamos hablando. Los sindicatos son organizaciones de trabajadores, que defienden el interés general de los trabajadores o de la parte de la sociedad a la que representan. Obviamente hay elementos contradictorios entre lo que nosotros representamos y lo que representan nuestras contrapartes en los procesos de negociación, sean convenios colectivos u otro tipo de procesos, cuando hablamos de las administraciones, al margen del color que tenga el Gobierno de turno en esta o en aquella Administración. Por tanto, no es que estemos en contra del principio de publicidad activa, lo que digo es que hay una diferencia entre el pleno de concejales del Ayuntamiento de Segovia y la comisión ejecutiva confederal de Comisiones Obreras.” p. 14.

<sup>1283</sup> Ib. “En ese contexto, alguna de las preguntas del señor Jané se refería a qué puntos o aspectos concretos estaríamos dispuestos a cumplir o creemos que deberíamos cumplir. Seguramente, de los que hay, deberíamos cumplir algunos y otros, de acuerdo con el convenio 87 de la OIT, quizá habría que revisarlos. Eso lo entiendo de una manera muy lógica —y también se ha explicado por parte de diversos portavoces—. Este proyecto de ley, tal como está redactado en este momento, estaba pensado para su cumplimiento por parte de las administraciones públicas, y ahora estamos hablando de un tipo de organizaciones que nos queremos someter a la transparencia, pero que tenemos una naturaleza distinta. Hay que tenerlo en cuenta. Creo que habría que revisar esos puntos que marca la ley respecto a cómo pueden ser aplicados a algunos de los sujetos que nos vamos a incorporar a esta ley.” p. 16.

<sup>1284</sup> Ib. “porque el intervencionismo que se derivaría de la extensión subjetiva a las organizaciones empresariales de la ley de transparencia sería contrario —y se ha expuesto antes también— a lo preceptuado en el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT suscrito por España y a cuyo tenor dice: uno, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organización de su administración y sus actividades, y el de formular su programa de acción, y dos, las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.” p. 21. Y concluye: “[c]reemos en la transparencia, pero desde luego que el modelo que se desarrolle no coarte el funcionamiento ni de las patronales ni de las empresas.” p. 29.

<sup>1285</sup> *Enmiendas que proponen el DAIP como un derecho fundamental*

nº 2: firmada por Joan Baldoví Roda, del GP Mixto (anclaje en el art. 20 CE);

nº 3: firmada por Joan Baldoví Roda, del GP Mixto (anclaje en el art. 20 CE);

nº 6: firmada por Joan Baldoví Roda, del GP Mixto;

nº 15: firmada por Joan Baldoví Roda, del GP Mixto (anclaje en el art. 20 CE; menciona el art. 105 CE);

nº 193: firmada por Uxue Barkos Berruezo, del GP Mixto

nº 206: firmada por “Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural”

*Enmienda cuya motivación vincula el DAIP al art. 105 CE*

nº 444: firmada por el GP Socialista

*Enmiendas que proponen el silencio administrativo positivo o critican el silencio negativo*

Algunas enmiendas merecen especial atención, dado el claro enfoque de derechos humanos. La de nº 74, “enmienda a la totalidad de devolución”, fue presentada por La Izquierda Plural por las “enormes deficiencias” del proyecto. Además de referirse al Convenio europeo, menciona la Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Entiende que se trata de un derecho fundamental y se refiere a los arts. 9, 20 y 23 CE. En concreto, con fundamento en el art. 10.2 CE, manifiesta que “[e]l artículo 20.1.a que reconoce la libertad de expresión deberá ser interpretado según la Declaración Universal de Derechos Humanos que reconoce el derecho de acceso a la información como parte inherente a la Libertad de Expresión”. Asimismo, cita observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, informes anuales del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, la declaración conjunta de 2004, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo y de la Corte de San José (caso Claude Reyes), la Ley Modelo de la OEA, la configuración constitucional como derecho fundamental en 59 países (Brasil entre ellos) o el reconocimiento jurisprudencial de esa condición. Asimismo, cita otros Comités de Naciones Unidas<sup>1286</sup>.

La enmienda de nº 208 fue igualmente presentada por La Izquierda Plural. Propone modificar un artículo del proyecto de ley – anclaje constitucional en los arts. 20 y 23, con referencia al art. 105 del mismo texto. Asimismo, recuerda que nuestro derecho “ha sido reconocido como derecho fundamental, entre otros, por el Tribunal Europeo de Derechos

---

nº 29: firmada por Joan Baldoví Roda, del GP Mixto;

nº 159: firmada por Alfred Bosch i Pascual, del GP Mixto;

nº 251: firmada por el “Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural”

nº 343: firmada por el GP Unión Progreso y Democracia

nº 414: firmada por “Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)” (con excepciones)

nº 72 y nº 85: Rafael Larreina Valderrama, del GP Mixto (“Uno de los principios básicos del derecho de acceso a la información es que las denegaciones deben ser motivadas, el silencio negativo viola de base este principio.”)

nº 245: La Izquierda Plural (“El silencio administrativo negativo viola uno de los principios más básicos que definen el derecho de acceso a la información: la necesidad de justificar las denegaciones totales o parciales de información”)

*Enmiendas sobre publicidad activa*

nº 249 e nº 250: La Izquierda Plural; ref. control social de las obligaciones en la materia

nº 353: UPyD; referente a sanción por incumplimiento de obligaciones en la materia

nº 453 a 467: GP Socialista; en general, ampliar la materia objeto de publicidad activa

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-3. 2 de julio de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-3.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 2-246.

<sup>1286</sup> Ib. Citas en las pp. 24 (las dos primeras) y 25. Destakes en el original. Asimismo, se considera insuficientes las obligaciones de publicidad activa y se propone que “dentro de la lista de información que debería hacerse pública tendría que incluirse un listado de toda la información que tienen en su poder, así como sus publicaciones”. p. 27.

Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>1287</sup>.

La enmienda de nº 302, que busca modificar el artículo 1 del proyecto de ley, fue presentada por UPyD. Defiende el carácter de derecho fundamental de nuestro derecho (art. 20.1.d CE). Se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo y a textos internacionales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>1288</sup>.

La enmienda de nº 331, que busca modificar el artículo 9 del proyecto de ley, fue igualmente presentada por UPyD. Tiene, en esencia, el mismo espíritu de la anterior<sup>1289</sup>.

Entre las 543 enmiendas, además de las examinadas, hay algunas que, si bien no integran el objeto de esta investigación, son dignas de consideración en el momento oportuno, como la obligación de publicar inventario de información pública (nº 9), imposición de límite temporal al sigilo (enmiendas nº 18 e 231), la inclusión en la ley de principios de interpretación (enmienda nº 218), la previsión de un encargado de controlar las obligaciones de publicidad activa (enmiendas nº 25, 160 y 345)<sup>1290</sup>. Por fin, se propone un “mecanismo de publicidad sobre el grado de cumplimiento de las iniciativas respaldadas por la Cámara” (nº 439), idea en línea con la propuesta que será presentada en el capítulo siguiente<sup>1291</sup>.

En la edición de 31 de julio de 2013 del Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), se publica el informe de la ponencia del proyecto de ley

---

<sup>1287</sup> Ib. p. 113.

<sup>1288</sup> Ib. p. 159.

<sup>1289</sup> Ib. pp. 174-175.

<sup>1290</sup> Ib. Enmiendas firmadas por: nº 9, 18, 25: diputado Baldoví Roda; nº 218, 231: La Izquierda Plural; nº 160: diputado Bosch i Pascual; nº 345: UPyD.

<sup>1291</sup> Ib. “ENMIENDA NÚM. 439

FIRMANTE: Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)

A los efectos de añadir una nueva disposición adicional al referido texto

Redacción que se propone:

«Disposición adicional.

El Gobierno deberá comparecer ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados al inicio de cada período de sesiones, previa remisión del informe correspondiente, para informar del grado de cumplimiento de las iniciativas que hayan contado con el apoyo de la Cámara en el período de sesiones anterior al de su presentación. Dicho informe, en el que se dará cuenta de forma singularizada del cumplimiento de cada iniciativa aprobada en Pleno y Comisiones del Congreso, será publicado y será accesible a todos los ciudadanos a través de la página web del Congreso.»

JUSTIFICACIÓN

Establecer un mecanismo de publicidad sobre el grado de cumplimiento de las iniciativas respaldadas por la Cámara.” p. 234.

examinado. Ninguna de las cuatro enmiendas con claro enfoque de derechos humanos fue incorporada al proyecto<sup>1292</sup>.

En la sesión de 31 de julio de 2013, fue dada la oportunidad a cada grupo para defender sus enmiendas. El debate fue intenso. Varios grupos fundamentaron sus votos en relación al informe de la ponencia, ocasión en que fueron tratados temas como la naturaleza del derecho<sup>1293</sup>, el silencio negativo<sup>1294</sup> o los límites al derecho<sup>1295</sup>.

---

<sup>1292</sup> “La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, integrada por los Diputados don Esteban González Pons (GP), don José Antonio Bermúdez de Castro Fernández (GP), don Pedro Ramón Gómez de la Serna y Villavicieros (GP), don José Ignacio Sánchez Amor (GS), don José Enrique Serrano Martínez (GS), don Jordi Jané i Guasch (GC-CiU), don Joan Josep Nuet Pujals (GIP), don Carlos Martínez Gorriarán (GUPyD), don Emilio Olabarría Muñoz (GV-EAJ-PNV) y don Rafael Larreina Valderrama (GMx), se constituyó en fecha 2 de julio de 2013. La Ponencia, en las reuniones celebradas los días 10, 11, 18 y 25 de julio de 2013, ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento ha acordado, por mayoría, elevar el siguiente: INFORME”

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-4. 31 de julio de 2013. Disponible en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWTDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28B%29.PUBL.+%26+%40NDIA%26gt%3B%3D19-4+%26+%40NDIA%26lt%3B%3D19-4+Y+BOCG-10-A-19-4.CODI.#1>. Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1293</sup> Diputado Olabarría Muñoz: “dando por bueno que el artículo 105 sirve para legitimar y habilitar al Estado para regular esta ley —que es mucho aceptar—, tampoco creo que deban ser derechos fundamentales los derechos que aquí se consignan, y ningún partido nacionalista si lo pensara bien debía aceptar esta tesis porque si fueran derechos fundamentales los que aquí consagramos no habría ningún ámbito de legislación autonómica posible. Desde esa perspectiva lo comparto, pero no por una razón de garantizar o afianzar competencias autonómicas, porque alguien me tendría que explicar —el señor Serrano es un constitucionalista fino— cuáles de los preceptos consignados entre los artículos 14 a 29 de la Constitución son los que estamos desarrollando, porque solo esos pueden tener carácter fundamental en su desarrollo y no hay ninguno en esta ley. Tampoco es el 105. Suenan, si me permite el presidente la expresión, a cachondeo utilizar el 105 como elemento de habilitación competencial, pero aunque suene a cachondeo es el único posible engarce constitucional”. pp. 22-23. Además, trae: “[h]ablaba el señor Jané de luces y sombras. No eran luces y sombras, era un agujero negro originariamente. Ahora podemos hablar de más luces que sombras. Espero que de aquí al Pleno —decía el señor Serrano que nada está escrito— esté escrito lo suficiente para que esta ley sea una ley de todos, porque si no lo es nacerá con un déficit de legitimidad difícil de cubrir”. p. 23.

Diputado Martínez Gorriarán: “en mi opinión y la de mi grupo muchísimo más importante es la cuestión de que el acceso a la información sea un derecho fundamental, y si sacrificamos eso a cuestiones competenciales estamos en lo que hemos estado haciendo todos estos años y que nos ha llevado a la situación de crisis económica y política actual. En resumidas cuentas y para ir acabando, lo más probable es que acabemos teniendo, como en todo lo demás, diecisiete sistemas distintos de transparencia”. p. 24.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 385. Sesión núm. 17 (extraordinaria) celebrada el miércoles 31 de julio de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-385.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-385.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1294</sup> Ib. Diputado Nuet Pujals: “respecto al silencio administrativo negativo la ley ha empeorado, no solo porque ahora queda clarísimamente regulado en el artículo 17.4 el silencio administrativo negativo, es que hay un doble silencio administrativo negativo. (...). Eso es algo negativo cuando tenemos los datos y conocemos que el 50% de las reclamaciones no son contestadas. Ahora lo que le damos es entidad jurídica al silencio para que la Administración se pueda permitir no contestar al ciudadano que reclama. Eso es muy negativo.” p. 12

Diputado Larreina Valderrama: “Una ley de transparencia es un concepto muy positivo y atractivo desde el punto de vista democrático, pero luego ese concepto hay que llevarlo a la práctica y nosotros vemos problemas en el desarrollo práctico de la ley, en que esa transparencia sea efectiva. (...). Hay otro elemento que también nos parece fundamental y que es la piedra de toque de la voluntad real de transparencia, es decir, de voluntad práctica para que la gente de la calle perciba que realmente hay un compromiso con la transparencia. Me refiero al tema de mantener el silencio administrativo negativo porque eso al final constituye —queramos o no— una barrera práctica para el acceso a la información, y ese es un elemento que pesa mucho en la mentalidad de la gente. El ciudadano siempre ve el silencio administrativo negativo como una barrera, en todos los ámbitos, y en esta ley se constituye como una barrera a ese acceso práctico a la transparencia”. p. 20.

“Por eso vamos a seguir manteniendo nuestro voto contrario a la ley, lo cual no significa negar los avances, pero tenemos la obligación de señalar esa especie de campanada de alarma de que todavía la transparencia no está garantizada, al menos en la

El sentimiento de oportunidad desaprovechada fue compartido por más de un diputado, como el diputado Bosch i Pascual: “[c]oincidimos un poco con las críticas que se han vertido. Mantendremos nuestro voto negativo básicamente porque ha sido una oportunidad malograda, desaprovechada. Era una oportunidad para hacer algo nuevo, algo que los ciudadanos vieran con buenos ojos, como un esfuerzo de los legisladores para llegar a la transparencia y al buen gobierno, pero al final este proceso, la ponencia y finalmente la ley serán estudiados en las universidades como aquel momento en que una mayoría de legisladores confundieron la transparencia con la invisibilidad, y en vez de hacer algo para que se viera todo redactaron algo para que no se viera”<sup>1296</sup>.

En ese contexto, socialistas y populares defendieron sus posiciones. Para aquellos, “el Grupo Socialista no estará en una ley de estas características. No estará porque para ese nuevo perfil del proyecto hacían falta dos requisitos: uno, abrir el contenido de la ley, y otro, acompañar esa apertura de un compromiso real de transparencia en el quehacer diario por parte de todos los responsables públicos y, especialmente, de los llamados a aplicar la nueva ley”<sup>1297</sup>. Los populares, a su vez, notan que “[n]o hay una sola ley de transparencia en derecho comparado que incorpore el silencio positivo; tampoco el Consejo de Europa, que incorpora

---

medida que consideramos importante para el acceso de la ciudadanía a la información y para garantizar que estamos en un Estado democrático de derecho”. p. 21.

<sup>1295</sup> Ib. Diputado Jané i Guasch: “Limitar el derecho de acceso por intereses económicos y comerciales, por política económica y monetaria, por temas de medioambiente, es excesivo. Hemos desaprovechado la oportunidad de avanzar en ese tema de los límites y por esa razón también votaremos en contra de ese artículo 14”. p. 14.

<sup>1296</sup> Ib. Cita en la p. 21. También el Diputado Nuet Pujals: “[t]engo que decir de forma clara que nuestro grupo piensa que la ley de transparencia que estamos tratando no pasará a la historia de la democracia española; posiblemente pasará por el periodo político en el cual ha sido tramitada, pero no por sus contenidos, porque sus contenidos podríamos decir que nos dejan, por desgracia, en la segunda división de las democracias más avanzadas de nuestro tiempo. Tuvimos la oportunidad de estar en la primera división, de ajustar en el ordenamiento jurídico de nuestro país de una forma valiente, de una forma avanzada, los conceptos de transparencia y del libre acceso a la información; no lo hemos hecho. Es una oportunidad perdida, por desgracia”. pp. 11-12.

<sup>1297</sup> Ib. Cita en la p. 16. Diputado Serrano Martínez: “quiero añadir algo que puede parecer sorprendente: a nuestro juicio, hoy es un día en cierta medida ingrato para el Grupo Socialista. Lo es porque —si no me falla la memoria— será esta la primera ocasión en que el Grupo Socialista quede fuera de la mayoría que en esta Cámara aprueba una ley que, de un modo u otro, se vincula con elementos estructurales de nuestro sistema político. Es verdad que este no era el perfil inicial del proyecto, pero los azares de la evolución política han ido depositando en esta ley importantes dosis de esperanza para hacer frente con ella a dos de los retos más serios que en estos tiempos ha de afrontar nuestro sistema democrático: el deterioro creciente de la vida institucional y el permanente estupor e indignación ante la extensión de la corrupción en nuestra vida colectiva. De este modo, de ser un proyecto más de carácter administrativo, burocrático o procedimental, ha pasado a contemplarse como un instrumento central y futuro del quehacer público y político. Sin embargo, hoy el Grupo Socialista no estará en una ley de estas características. (...). La ausencia final de una y otra cosa están en la base de cuanto en las últimas semanas ha alterado el camino que nos habíamos trazado.” p. 16.

“El informe que ha acordado la ponencia es un texto que, a nuestro juicio, sin duda alguna —y lo reitero, sin duda alguna—, mejora el proyecto que hace ya diez meses el Gobierno remitió a la Cámara, pero aunque el Grupo Socialista haya contribuido a muchas de esas mejoras no es la ley que queríamos y por la que hemos trabajado; es una ley que será más corta, más pobre, menos útil, menos ambiciosa de la que habría sido posible.” p. 17

“Esto es lo que hay, y al ser así ni compartíamos ni compartimos la necesidad inevitable de discutir este proyecto en momentos en los que la convulsión del panorama político no proporciona las mejores condiciones para un acuerdo, ni compartimos, como he dicho, el texto que nos propone el informe elaborado por la ponencia de la que nos ausentamos. Una y otra cosa son insalvables el día de hoy para nosotros. En estas condiciones el Grupo Socialista hoy votará en contra del informe de la ponencia que debatimos. Sobre el futuro, ya se sabe, no está escrito.” p. 18.

el silencio negativo. El silencio positivo no es la panacea, ni en este ni en muchas materias. El silencio positivo también genera muchos efectos no deseados. (...) Nosotros tenemos que ir sobre seguro. No podemos ir ensayando, y puesto que somos los últimos en llegar, tenemos que dejarnos aconsejar por la experiencia comparada”<sup>1298</sup>. El informe de la ponencia, al final, quedó aprobado<sup>1299</sup>.

En la sesión del 12 de septiembre de 2013, en el Pleno, el debate también fue intenso. Fueron tratados temas como el silencio administrativo<sup>1300</sup> o la naturaleza del derecho<sup>1301</sup>. Los

---

<sup>1298</sup> Ib. Cita en la p. 26. El diputado Gómez de la Serna y Villacieros trae, además: “El señor Martínez Gorriarán, representante de UPyD, ha vuelto a insistir en el tema del derecho fundamental. Ese tema quedó perfectamente visto en las comparencias. Prácticamente es unánime la postura doctrinal que desecha la consideración del hecho de acceso como un derecho fundamental. Se discutió allí mucho y no voy a repetirlo. En todo caso, nuestra posición es plenamente constitucional”. p. 27.

<sup>1299</sup> Ib. “El señor **PRESIDENTE**: (...) Ahora procedemos a votar el informe de la ponencia con las incorporaciones de aquellas enmiendas que han sido aprobadas. Hay una votación separada de los artículos nuevos 13, 14, 19, 23, 24, 28, 29, 30 y disposición final quinta. ¿Los votamos todos juntos o de forma separada? **(El señor Olabarría Muñoz pide la palabra)**. Señor Olabarría.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Todos juntos, señor presidente. (...).

El señor **PRESIDENTE**: Entonces votamos todos los que acabo de decir —artículos 13, 14, 19, 23, 24, 28, 29, 30 y disposición final quinta— en una sola votación.

**Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos a favor, 23; en contra, 7; abstenciones, 13.**

El señor **PRESIDENTE**: Quedan aprobados.

Resto del informe de la ponencia.

**Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos a favor, 26; en contra, 4; abstenciones, 13.**

El señor **PRESIDENTE**: Queda aprobado”. p. 30.

<sup>1300</sup> Diputado Larreina Valderrama: “En tercer lugar, hay otro elemento que también es fundamental para nosotros, que es el mantenimiento del silencio administrativo negativo. Consideramos que en la práctica esto supone articular una barrera que dificulta el acceso a la información. Para que la transparencia sea total las denegaciones deben ser motivadas, este es precisamente uno de los principios del derecho a la información. El silencio administrativo negativo, en la práctica, deja en agua de borrajas este principio. Además, en el Estado español la experiencia nos indica que hasta la fecha aproximadamente el 50 % de las solicitudes de información acaban en silencio administrativo. Por tanto, optar por el silencio administrativo negativo hace inviable un buen sistema de transparencia.” p. 27.

Diputado Nuet Pujals “Tres, doble silencio negativo. Si no teníamos bastante con la legislación del silencio negativo que aparece en la ley, hay un doble silencio negativo. ¿Por qué? Primero, ustedes saben que la Administración pública no responde el 50 % de las peticiones de los ciudadanos. Pregunta: ¿qué pasará después de la ley? Respuesta: nada, va a seguir así; la Administración se puede permitir no responder a los ciudadanos, y además eso ahora queda machacado, entronizado en este proyecto de ley. Además, si estos ciudadanos reclaman al teórico consejo de transparencia, aparece un nuevo artículo que repite el silencio negativo y dice que también el consejo de transparencia puede no contestar a los ciudadanos, luego doble maltrato a la ciudadanía desde este punto de vista. Se pierde una oportunidad histórica de obligar a la Administración a que responda sí o sí y a que dé una respuesta más o menos lógica incluso denegando la información, pero justificando, respondiendo, y no ignorando a la ciudadanía.” p. 33.

Diputado Jané i Guasch: “Se ha hablado mucho también del silencio, de si debe ser un silencio positivo o negativo. Ya le adelanto que a Convergència i Unió no nos agrada la regla general absoluta del silencio negativo en materia de derecho de acceso y de transparencia. Esa generalización absoluta del silencio negativo debería matizarse. Podríamos ser ingeniosos aportando un silencio positivo con la excepción de aquellos aspectos que conllevaran ir en contra de otras leyes de nuestro ordenamiento —entonces no sería silencio positivo— o en aquellos casos en los que la aportación de una información pudiera conculcar datos de carácter personal especialmente protegidos y que no fuera posible disociar al dar la información. Podría realizarse ese esfuerzo de establecer un silencio positivo con excepciones, pero no un silencio negativo generalizado. Aquí también podríamos avanzar en la búsqueda de una fórmula que no diera como mensaje al conjunto de la ciudadanía en una ley de transparencia que el silencio en todo caso es silencio negativo. Nosotros no compartimos esa solución y nos gustaría buscar una alternativa, tal y como proponen las enmiendas de mi grupo”. p. 35.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 136. Sesión plenaria núm. 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-136.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-136.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1301</sup> Ib. Diputado Olabarría Muñoz: “Nosotros no creemos que el derecho que se consagra en este proyecto de ley tenga que ser un derecho fundamental porque no vamos cuáles de los previstos entre los artículos 14 a 29 de la Constitución desarrolla este proyecto de ley, pero le voy a decir honestamente otra cosa, que sería mejor que se lo dijera en el ámbito de la intimidad



diputados Baldoví Roda<sup>1302</sup> y Martínez Gorriarán tratan ambos temas (este último, además, expresa que la ley “nace muerta porque si no se considera que el acceso a la información es un derecho fundamental de los ciudadanos, la información es una vez más una concesión de la Administración a sus administrados” y nota que “se incluye el silencio negativo, cosa que está específicamente recomendado que no se haga por los convenios internacionales que España firmará una vez se apruebe esta ley, como ha sido el compromiso del Gobierno y que supongo cumplirá”) y, además, manifiesta que se trata de “una ley pensada para las administraciones”, y que “es una ley reservona y que está fundada en la desconfianza hacia los ciudadanos y no en la necesidad de mejorar la democracia”<sup>1303</sup>.

El Grupo Socialista fundamentó su posición, como se verá. Previamente, importa conocer el contexto político del momento, tema sobre el que traen consideraciones Wences, Kölling y Ragone: “el PP, el cual no necesitaba apoyo por parte de otras fuerza políticas disponiendo ya de la mayoría absoluta, pareció buscar el máximo consenso, a la luz de la importancia primordial de esta ley. Lamentablemente, este clima de colaboración entre las fuerzas políticas fue interrumpido a raíz de la explosión del denominado ‘caso Bárcenas’, pues el grupo socialista, el grupo mixto e Izquierda Plural dejaron los trabajos por la no

---

o en un ámbito más discreto. Si el derecho que aquí se consagra fuera un derecho fundamental, no habría ningún resquicio para normativizar o legislar en el ámbito autonómico”. p. 30. Y concluye: “[l]lama la atención que partidos nacionalistas invoquen el carácter de derecho fundamental de lo que aquí se preconiza porque es tanto como abdicar de cualquier tipo de competencia autonómica”. p. 30.

Diputado Nuet Pujals: “Primero, por supuesto no se instaura la transparencia como derecho fundamental, por tanto, va a tener que competir en desigualdad de condiciones con el derecho a la protección. El Partido Popular hace simplemente una semana ya decía que apelaba a la protección de datos, que es una ley orgánica, para explicar por qué se habían cargado los discos duros del ordenador del señor Bárcenas. Esto va a ser un sainete constante”. p. 33. Expone, además, que “[u]stedes anunciaron esta ley a bombo y platillo. Al final han parido un ratón, una ley del siglo XX, moderna para el siglo XX, pero absolutamente insuficiente para la democracia que necesita nuestro país en el siglo XXI. Señores del Gobierno, señores del Partido Popular, menos agitación y propaganda y más democracia”. p. 34.

<sup>1302</sup> Ib. Diputado Baldoví Roda: “Ha habido avances respecto del texto inicial, no lo niego, pero esta ley nace vieja, corta y coja, porque no reconoce el derecho a la información como un derecho fundamental, porque sigue sin alcanzar a todas las instituciones y entidades que reciben dinero público —por cierto, ¿la Iglesia está?—, porque mantiene el silencio administrativo negativo. ¿Para qué queremos la ley si ustedes pueden negar una información sin explicaciones?” p. 24.

<sup>1303</sup> Ib. Citas en las pp. 30 y 31. Diputado Martínez Gorriarán: “nuestro grupo va a votar que no a la ley de transparencia que ha presentado el Gobierno y que se aprobó en Comisión por razones que hemos explicado muchas veces pero que voy a tratar de volver a resumir para que se comprenda bien. La primera cuestión que hay que decir es que una ley de transparencia es una ley que debería estar siempre pensada para los ciudadanos, y lamento decirles que la ley de transparencia que se aprobó en Comisión —la que ha aprobado el Gobierno— es una ley pensada para las administraciones”. p. 30.

“volvemos a tener una ley que básicamente ha sido pactada entre los principales partidos pese al extraño clima y las extrañas interferencias que hubo en su tramitación, pero el resultado es el que era: una ley que, al final, en nuestra opinión está más pensada para protegerse del exceso de interés de los ciudadanos y de los entes cívicos que para facilitar la participación pública, la política transparente, el gobierno abierto, la dación de cuentas y todos aquellos objetivos que son los que realmente tiene que tener una ley de transparencia avanzada”. pp. 30-31.

“Esta ley, además y en concreto, es insuficiente para romper con esa inercia y esa tendencia a la oscuridad y a la opacidad. (...) Se trata de restablecer la primacía y la prioridad del derecho a ser informados de los ciudadanos por parte de las administraciones, no de la obligación de las administraciones a dar algunas informaciones discrecionalmente a los ciudadanos que lo soliciten.”. p. 31.

aceptación de su solicitud de posposición hasta la comparecencia del Presidente del Gobierno en el Congreso de los Diputados”<sup>1304</sup>.

El Grupo Socialista fundamentó su posición en “razones de fondo y [por] razones de contexto”. El diputado Serrano Martínez nota que “desde el pasado mes de julio se viene produciendo una contradicción hiriente, y para nosotros insalvable, entre la apelación a la ley de transparencia como el bálsamo de Fierabrás de todos los males que en los últimos tiempos afectan a nuestro sistema político y una práctica del grupo mayoritario que obstaculiza el ejercicio por esta Cámara de una de las funciones que expresamente le encomienda el artículo 66 de la Constitución, controlar la acción del Gobierno. No puede ser que al mismo tiempo se reclame al Grupo Socialista responsabilidad en torno a esta ley y negar al Grupo Socialista, y con él a toda la oposición, una y otra vez cualquier iniciativa dirigida a pedir explicaciones” y que “no es nuestra ley, porque ninguna de nuestras enmiendas ha sido formalmente acogida —luego matizaré— en el texto que hoy examinamos”<sup>1305</sup>.

El diputado González Pons, a su vez, evalúa que se trata de “ley histórica”, nota que “[h]oy mismo Transparencia Internacional España, que sabe algo más de transparencia que los miembros de la Cámara y por eso los miembros de la Cámara les citamos como expertos y les consultamos, ha dicho que con esta ley de transparencia la Administración pública española se convierte en cristal. Es suficiente para Transparencia Internacional España, pero

---

<sup>1304</sup> WENCES, I., KÖLLING, M., RAGONE, S., “Introducción académica”, en WENCES, I.; KÖLLING, M., RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. XIII-XXXI. p. XXVIII.

<sup>1305</sup> Diputado Serrano Martínez: “Señorías, 370 días son los que hemos dedicado en esta Cámara a tratar el proyecto de ley; hoy se cumplen esos 370 días desde que se publicó en el Boletín Oficial de la Cámara. Ha sido un largo proceso en el que el Grupo Socialista ha compartido con el Gobierno y con los grupos la necesidad de abrir el texto originario del proyecto a nuevos ámbitos, incorporar mayores compromisos, imponer nuevas obligaciones y aceptar más aire fresco”. p. 36.

“Quien les habla tiene que decir que, aunque coincida con muchos de los contenidos de la ley, esta no es la ley del Grupo Socialista —sé que es del Gobierno—, lo digo en el sentido de la que querría haber sido, pero no es la ley del Partido Socialista y no lo es por razones de fondo y por razones de contexto. Por razones de contexto —ahora leo—, porque, a nuestro juicio, desde el pasado mes de julio (...). (Aplausos). Esta semana hemos vuelto a vivirlo. Por razones de fondo he dicho que no es nuestra ley, porque ninguna de nuestras enmiendas ha sido formalmente acogida —luego matizaré— en el texto que hoy examinamos, ni siquiera las quince que, en un gesto que agradecí de inmediato por parte del señor Bermúdez de Castro en nombre del Grupo Popular, fueron aceptadas en la Comisión porque de inmediato se advirtió que todas ellas ya estaban incorporadas como consecuencia de transacciones con los grupos de CiU, PNV y UPyD”. Ib. p. 37. Negrita en el original.

“No es lo mejor que esta ley salga; una ley que se presenta, con razón, como pieza esencial de una nueva etapa de desarrollo institucional y democrático en nuestro país; una ley, además, de carácter estructural para lo que yo llamo la democracia cotidiana, yo creo que no es lo mejor que salga adelante sin la presencia y sin el voto del Partido Socialista, un partido que ha gobernado este país veintidós años largos de los que llevamos desde la Constitución”. p. 38.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 136. Sesión plenaria núm. 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-136.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-136.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. Citas en la p. 37.

puede ser insuficiente para algunas de sus señorías” y, al buscar apoyo al proyecto, hace consideraciones sobre la posición adoptada por los socialistas – “[h]ay un grupo importante que, con tal de que se le note, hoy intenta hacerse notar. También les pido con todo respeto que cambien de posición. Después de sus últimos ocho años de Gobierno, después de sus veintidós años de Gobierno sin presentar un proyecto de ley de transparencia a la Cámara, no cometan el error histórico de oponerse cuando somos nosotros los que presentamos el borrador redactado por ustedes, mejorado y convertido en ley, o quedarán señalados para siempre en el rincón oscuro del Congreso”. En ese contexto, nota que “[h]oy, además de la crisis y del desempleo, los enemigos de España son la corrupción y la falta de confianza en las instituciones. Frente a ellos, no podemos mostrarnos divididos como hoy, ante los ciudadanos no puede parecer que los políticos defendemos antes los intereses de nuestros partidos que ponernos de acuerdo en un proyecto de ley de transparencia contra la corrupción”<sup>1306</sup>.

---

<sup>1306</sup> Ib. Citas en la p. 38 y 39. Diputado González Pons: “Señorías, la cuestión es si España necesita una ley de transparencia o no. Los que creemos que sí vamos a votar a favor. Los que crean que no, por ejemplo —si los hubiera—, los partidarios de la turbiedad, inventarían razones para votar en contra. (Rumores). Se trata de saber si se está con los que quieren transparencia y votan que sí o confundidos con los que no la quieren y votan que no. Hay quien argumenta que el proyecto de ley es insuficiente y por eso se opone. Hoy mismo Transparencia Internacional España (...)” p. 38.

A nosotros nos parece que, no habiendo ley española de transparencia, siempre es mejor que se apruebe una avalada por Transparencia Internacional que seguir en la opacidad y la penumbra. Siempre es mejor luz que oscuridad. Por eso, a los insatisfechos, aunque partidarios de la transparencia, les invité a votar a favor, porque es mejor continuar luchando por más transparencia que por el efecto del voto de uno siga sin haber transparencia. Esta es una gran ley. (...). No tiene sentido quedarse fuera solo porque no se coincida con ella al cien por cien. También hay quien se va a oponer por razones que nada tienen que ver con el proyecto que tramitamos, y así lo han reconocido desde la tribuna, quienes, pese a ser coautores del proyecto, están incómodos por cómo les va de oposición, y lo van a pagar dándole la espalda a la ley de transparencia votando en contra como si se opusieran a la transparencia. Es incomprensible, lo sé, pero va a suceder aquí y esta mañana. Se ha dicho que se comparte la ley, pero que no se la puede votar a favor”. p. 38.

“Nuestra ley será más o menos completa —según Transparencia Internacional es completa—, pero es indudable que representa un paso adelante. Ustedes nunca aprobaron un proyecto de ley de transparencia y, si ahora no apoyan el que hemos presentado nosotros, lo que es indudable es que se habrán decantado del lado de la oscuridad. Por dos veces, en el Gobierno y en la oposición, el Grupo Parlamentario Socialista deja pasar su oportunidad de apostar por la transparencia. Insisto en que la cuestión es ley de transparencia sí, o ley de transparencia no. No cabe el sí a la transparencia pero no a esta ley, porque sin esta ley la Administración pública española se queda en las tinieblas de toda la vida. Voten a favor de la claridad aunque solo sea, señor Gorriarán —que no está—, porque es muy difícil justificar que no se vota por la claridad.

Todos sabemos que el sentimiento de que la corrupción resulta impune en nuestro sistema está produciendo un enorme daño a la democracia española. Todos somos conscientes de que no podemos permanecer de brazos cruzados ante el clamor ciudadano que exige un cambio de actitud en los políticos y mucha más transparencia. La vicepresidenta del Gobierno recordaba ayer en la Cámara que la corrupción nos afecta a todos, que la corrupción es cosa de todos, que la lucha contra la corrupción es de todos porque tarde o temprano la corrupción puede afectar a cualquiera, que no hay santos y pecadores. La lucha contra la corrupción se puede ganar, como ha dicho también la vicepresidenta, con políticos concienciados, con actitudes limpias y con leyes como esta. (...) Esta ley es un paso adelante en la lucha contra la corrupción. Honestamente, puede haber alguien en la Cámara que lo considere insuficiente, ¿pero que el paso adelante de la lucha contra la corrupción sea insuficiente justifica que no se dé y se vote en contra?” p. 39.

“Señorías, son más importantes los españoles que nuestros partidos. Esta es una ley para que los españoles puedan controlar nuestros partidos. Les pido, por tanto, que se pongan de parte de los españoles y no de los intereses de sus partidos”. p. 39.

“Podrá decirse lo que se quiera de la ley —Transparencia Internacional dice que es la ley que España necesita, y podrá haber aquí quien sea más exigente que Transparencia Internacional—, pero lo que no podrá decirse es que la ley no es de todos. La cuestión no es, por tanto, ley sí o ley no, sino si todavía creemos que son buenos los textos de consenso en el ordenamiento constitucional. Nosotros pensamos que un valor añadido de la ley es que es de consenso, porque nosotros pensamos que el principio fundador de la reconciliación nacional de 1978, el principio fundador de nuestra democracia fue el consenso.” p. 40.

“Termino, señora presidenta. Señorías, señora vicepresidenta, el derecho de acceso a la información a partir de hoy queda más protegido en España que muchos derechos fundamentales. Los partidos políticos, sindicatos, organizaciones

La vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón participa del debate: “quiero recordar que la democracia —como decía algún ponente— nos la dimos hace bastantes años y se debe seguir construyendo y regenerando cada día. Esta ley puede, y creo que debe ser, un paso más, un paso humilde, pero un paso en lo que tiene que ser y creo que es una vocación de todos: una democracia más fuerte, y la transparencia hace más fuerte a la democracia”<sup>1307</sup>. Al final, el dictamen fue aprobado, pero con significativa votación en contra<sup>1308</sup>.

#### 4.5. La tramitación del proyecto de ley en el Senado

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 11 de octubre de 2013, están publicadas las propuestas de veto y las enmiendas. Analicemos las que se valen del enfoque de derechos humanos<sup>1309</sup>.

La propuesta de veto nº 1, formulada por los senadores Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes, ambos IU (GPMX), es muy semejante a la

---

empresariales, la Casa Real y el Banco de España tendrán a partir de hoy la obligación de ser completamente transparentes. Los españoles disfrutarán a partir de hoy de un efectivo derecho a saber. Una agencia estatal velará a partir de hoy por que todas nuestras administraciones —como pide Transparencia Internacional— tengan ventanas abiertas en vez de paredes. ¿Cabe alguna excusa, de verdad, para votar en contra de todo eso? ¿De verdad, hay alguna razón por la que alguien pueda ahora apretar el voto no a todas estas cosas que van a pasar a partir de la aprobación de esta ley? Esta ley va a hacer historia. No permitan sus señorías que cuando se recuerde el día en el que se hizo transparente a la Casa Real, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las organizaciones empresariales recuerden que votaron no, porque hoy les cuesta explicarlo pero dentro de algunos años será completamente imposible de explicar.

Quiero terminar acordándome de Adolfo Suárez, que siempre entendió que la política debía consistir en hacer normal para los políticos lo que era normal en la calle. Con esta ley, que es una típica ley de nuestra transición democrática, nosotros hacemos normal en la política lo que es normal en nuestras propias casas, o sea, señor Serrano, la democracia cotidiana.” p. 40.

<sup>1307</sup> Ib. p. 41.

<sup>1308</sup> Ib. “El señor **PRESIDENTE**: (...).

Vamos a votar ahora el dictamen. En primer lugar, votamos una serie de artículos que comienzan con el artículo 11, nuevo artículo 14, y termina con la disposición final octava, nueva sexta.

Comienza la votación. **(Pausa)**.

**Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 314; a favor, 180; en contra, 131; abstenciones, 3.**

El señor **PRESIDENTE**: Quedan aprobados.

Votamos ahora el artículo 25, que es el nuevo artículo 28.

Comienza la votación. **(Pausa)**.

**Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 314; a favor, 176; en contra, 137; abstenciones, 1.**

El señor **PRESIDENTE**: Queda aprobado.

Votación del resto de artículos del dictamen.

Comienza la votación. **(Pausa)**.

**Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 315; a favor, 190; en contra, 123; abstenciones, 2.**

El señor **PRESIDENTE**: Quedan aprobados. **(Aplausos)**.” pp. 92-93. Destakes en el original.

<sup>1309</sup> Varias enmiendas tratan de temas relevantes a esta investigación, como:

sobre silencio administrativo: enmiendas nº 39, 45, 69, 109, 115, 177;

sobre derecho fundamental: enmiendas nº 1, 71;

sobre publicidad activa: enmiendas nº 43, 44, 113, 114, 126-129, 132-134, 152, 172, 206-209, 213-216, 224;

Límite al tiempo de sigilo: enmiendas nº 26, 96.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 248. 11 de octubre de 2013. Disponible en [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_T\\_10\\_248.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_T_10_248.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

enmienda nº 74 presentada por la Izquierda Plural al Congreso de los Diputados, ya examinada en detalles. La propuesta de veto nº4, formulada por los senadores Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y Joan Saura Laporta (GPEPC), también es muy semejante a la citada enmienda<sup>1310</sup>.

La enmienda nº 23, formulada por los senadores Iglesias Fernández y Mariscal Cifuentes, así como la enmienda nº 93, del Grupo Parlamentario *Entesa pel Progrés de Catalunya* (GPEPC), son muy semejantes a la enmienda nº 208, presentada por la Izquierda Plural al Congreso de los Diputados. Fueron presentadas 269 enmiendas<sup>1311</sup>.

En la sesión de 13 de noviembre de 2013, prevaleció el entendimiento de que, aunque mejorable, la ley no debería ser vetada<sup>1312</sup>.

El informe de la ponencia del proyecto de ley examinado fue publicado en la edición de 20 de noviembre de 2013 del Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado). Ninguna de las dos enmiendas con enfoque de derechos humanos fue incorporada al proyecto<sup>1313</sup>.

---

<sup>1310</sup> Ib. pp. 2-8 y 10-16.

<sup>1311</sup> Ib. pp. 27, 59 y 135.

<sup>1312</sup> Senador Bildarratz Sorron, del GP Vasco: “Creo que es un proyecto de ley que todavía se puede mejorar. Nosotros vamos a posicionarnos favorablemente —y lo anuncio así—, independientemente de que veamos que todavía se pueden hacer salvedades que pueden mejorar definitivamente este texto y que principalmente se refieren a dos ámbitos. El primero es el ámbito de las excepcionalidades. Entendemos que se puede profundizar en dicho ámbito porque todavía queda de manera demasiado amplia y discrecional de cara a la Administración y a todo el ámbito público. Y el segundo ámbito es ver de qué manera se puede mejorar la participación en el consejo de transparencia y buen gobierno. En ese sentido, entendemos que profundizar en la participación de la ciudadanía en todo lo relacionado con lo público y todo lo relacionado con la Administración es importante.” p. 3.

Senador Martí Jufresa, del Grupo de la Entesa: “También nosotros consideramos que esta es una ley importante, una ley necesaria, y aunque entendemos que es insuficiente, que no sería exactamente nuestra ley, pensamos que es mejor que haya ley a que no la haya en estos momentos. Por tanto, no vamos a poder apoyar las propuestas de veto porque entendemos que es bueno que esta ley pueda avanzar, aunque, insisto, no sea nuestra ley o sea una ley insuficiente, con la que nosotros no estamos de acuerdo. Pero, aun así, vamos a abstenernos en las propuestas de veto para mostrar que creemos que es positivo que esta ley avance en su tramitación.” p. 4.

Senadora Rieradevall Tarrés, Convergència i Unió: “Quiero manifestar también que no estamos de acuerdo en apoyar los vetos. Nosotros no hemos presentado ninguno. Estamos a favor de apoyar esta ley, aunque evidentemente tenga muchos aspectos que mejorar y creemos que se podrían haber recogido muchas más enmiendas de todos los grupos. En el Congreso así se ha hecho, y aquí podría haber habido más aceptación. Aun así, es una ley necesaria, esperada por la ciudadanía, y más en los momentos que estamos viviendo. Cualquier medida tendente a reforzar la confianza del ciudadano, su derecho al acceso a la transparencia de las administraciones, la valoramos positivamente. Quedan pendientes puntos tan importantes para nuestro grupo como la publicación de las balanzas fiscales, la creación de un registro general de *lobbies*, la eliminación de límites al derecho de acceso —en esto coincido con el portavoz del PNV— o la determinación del silencio positivo. Pero de momento más vale tener esta ley que no tenerla.” p. 4

Senador Rodríguez Esquerdo, GP Socialista: “Decía que no hemos vetado la ley y, por lo tanto, no votaremos a favor de los cuatro vetos presentados, porque si se aprobara alguno de ellos estaríamos en una situación peor que en la que nos encontramos en estos momentos: no tendríamos ninguna ley y estaríamos volviendo a unos malos orígenes. (...)El Grupo Socialista sigue teniendo voluntad de pacto, y para nosotros es fundamental que esta ley recoja dos elementos que hemos venido manteniendo durante toda la ponencia: la publicidad activa y la autonomía e independencia de este órgano.” pp. 4-5.

Al final, las cuatro propuestas de veto fueron rechazadas por amplia mayoría (un único voto a favor, en cada una de las cuatro votaciones). p. 6.

Cortes Generales. Diario de sesiones. Senado. Núm. 235. Comisión Constitucional. Sesión celebrada el miércoles, 13 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS\\_C\\_10\\_235.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/DS/CO/DS_C_10_235.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

El 20 de noviembre de 2013, el proyecto fue debatido en el pleno del Senado, ocasión en que actores y textos internacionales fueron ampliamente citados.

El senador Mariscal Cifuentes se refiere a “los diez principios básicos que la Coalición Pro Acceso ha elaborado, en función del derecho internacional, de los derechos humanos de las Naciones Unidas, y de la Carta de la Unión Europea”<sup>1314</sup>.

El senador Guillot Miravet trata del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – “[s]e nos plantean exclusiones inaceptables, incumpliendo lo que marca con meridiana claridad el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuando afirma que para dar efecto al derecho de acceso a la información los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del Gobierno que sea de interés público, y el comité define al Gobierno como todos los poderes del Estado. Se regula el silencio administrativo cuando debería establecerse el silencio positivo para los casos de solicitudes de información”<sup>1315</sup>.

El senador Mariscal Cifuentes, en nueva intervención, alude a varios actores internacionales – “el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho fundamental, entre otros, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ya sabemos que estas instituciones a ustedes no les dicen absolutamente nada, pero es un hecho; igual que es un hecho que se podría perfectamente anclar en la libertad de expresión que se pudiera hacer una ley orgánica de esta ley”<sup>1316</sup>.

---

<sup>1313</sup> “La Ponencia designada para estudiar el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, integrada por los Sres. D. Francesc Antich Oliver (GPS), D. Jokin Bildarratz Sorron (GPV), D. Carlos Martí Jufresa (GPEPC), D.ª María Elena Nevado del Campo (GPP), D.ª María Rieradevall Tarrés (GPCIU), D. Antonio Julián Rodríguez Esquerdo (GPS), D. Alberto Unamunzaga Osoro (GPMX) y D.ª María Rosa Vindel López (GPP), tienen el honor de elevar a la Comisión Constitucional el siguiente INFORME” p. 1.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 269. 20 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG\\_D\\_10\\_269\\_1971.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG_D_10_269_1971.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1314</sup> Cortes Generales. Diario de sesiones. Senado. Núm. 86. Pleno. Sesión núm. 42 celebrada el miércoles, 20 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_P\\_10\\_86.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_10_86.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019. p. 7800.

<sup>1315</sup> Ib. p. 7809.

<sup>1316</sup> Ib. p. 7813. Sigue: “que la participación ciudadana no está garantizada en el consejo que se regula en esta ley, así como que la Ley Orgánica de Protección de Datos va a seguir siendo un hecho que vamos a tener que seguir sufriendo el doble silencio administrativo, no ya único. Para nosotros, desde luego, esta ley, reconociendo todos los avances que se hayan podido producir en su tramitación, tanto en el Congreso como en el Senado, sigue mereciendo un veto como la copa de un pino, al menos por parte de Izquierda Unida”.

La senadora Capella i Farré, del Grupo Parlamentario Mixto, argumenta con fundamento en actores y textos internacionales – “[h]ay un elemento de configuración de la Ley de transparencia que ustedes eluden sistemáticamente, que es la consideración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, al que ahora se refería el señor Mariscal. Y entiendo también que a ustedes les moleste profundamente tener que reconocer que la Constitución Española no es únicamente su literalidad sino que se halla complementada por el resto de ordenamiento jurídico, que son los tratados internacionales que España ha ratificado. Y entre estos tratados y convenios internacionales está la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuyo artículo 19 reconoce el derecho a la información, y así lo ha contemplado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, a la que se refería también el senador Mariscal, que hablan del derecho a la información como un derecho fundamental. Si este derecho fundamental es incorporado a la ley, no tendríamos problemas con el silencio positivo o negativo, porque cualquier acto de la Administración sería ya de por sí transparente. Ustedes podían haber optado por haber hecho una ley de máximos y, en cambio, han optado por una ley de mínimos”<sup>1317</sup>.

La senadora Nevado del Campo, del Grupo Parlamentario Popular, por su turno, entiende que “no se trata de un derecho que esté recogido en el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales, aunque sí lo esté en la Carta Europea, y también somos conscientes de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en una sentencia de 2009, ha recogido como derecho fundamental el derecho a la información. Sin embargo, nuestro Tribunal Supremo, como bien se ha señalado, no lo recoge y, por lo tanto, creo que es mejor no recordar estos días algunas sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, siendo perfectamente acatables y ajustadas a derecho —lo admitimos—, creo que responden a un olvido del legislador que ha causado mucho dolor a miles de víctimas. En consecuencia, nuestra posición debe ajustarse a nuestro derecho interno. En este sentido, el haber recogido el trámite como derechos fundamentales era una opción, pero hubiera sido una incoherencia y creemos que esta ley regula en el procedimiento administrativo común el derecho de los ciudadanos a poder acceder a los tribunales de justicia”<sup>1318</sup>.

---

<sup>1317</sup> Ib. p. 7814.

<sup>1318</sup> Ib. p. 7834. Nota del investigador: vd. art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Previamente a lo citado, expresa: “[a]l Grupo Parlamentario Popular, como dijimos en comisión, le hubiera encantado tramitar esta ley como una ley orgánica, pero, como bien señalaba también la portavoz del Grupo Parlamentario Popular que ha defendido la ponencia y ha utilizado el turno en contra de los vetos, la señora Vindel, no podemos hacerlo porque estamos limitados por nuestra propia Constitución. Nuestra Constitución regula el derecho de acceso en el artículo 105 b), y no lo



Al final, el proyecto fue aprobado con enmiendas<sup>1319</sup>.

Las “enmiendas del Senado mediante mensaje motivado”, así como tabla con visualización del texto enviado por la Cámara y las enmiendas del Senado se encuentran debidamente publicadas tanto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) de 26 de noviembre de 2013 cuanto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) del día siguiente<sup>1320</sup>.

En la sesión plenaria del 28 de noviembre de 2013 del Congreso de los Diputados, fueron examinadas las enmiendas del Senado. El diputado Baldoví Roda destaca una Cámara dividida ante un proyecto de ley mejorable. El diputado Gómez de la Serna y Villacieros también aborda esa división. Al final, quedan aprobadas las enmiendas del Senado<sup>1321</sup>.

---

regula en la sección 1.ª, dedicada a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. Por lo tanto, el trámite correcto es el que se ha seguido en las Cortes Generales”. misma p.

<sup>1319</sup> Ib. Vd. votaciones de las enmiendas y sus resultados en las pp. 7841 y ss. Al final:

“El señor PRESIDENTE: (...)

Señorías, votamos a continuación, en un solo acto, el resto del proyecto de ley.

Comienza la votación. (*Pausa.*)

*Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: presentes, 243; votos emitidos, 243; a favor, 171; en contra, 72.*

El señor PRESIDENTE: Queda aprobado.

Señorías, tal como dispone el artículo 90 de la Constitución, se dará traslado de las enmiendas aprobadas por el Senado al Congreso de los Diputados, para que este se pronuncie sobre las mismas en forma previa a la sanción del texto definitivo por Su Majestad el Rey. (*Aplausos.*)

Abran las puertas.” p. 7848. Destaques en el original.

A propósito, vd., en las pp. 7798-7800, presentación del dictamen de la Comisión Constitucional.

<sup>1320</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 274. 26 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG\\_D\\_10\\_274\\_2031.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG_D_10_274_2031.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-8. 27 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-8.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-8.PDF). Acceso en la misma fecha.

<sup>1321</sup> Diputado Baldoví Roda: “Señora vicepresidenta, esta ley ocuparía el lugar 72 en el ranquin de 96 leyes de acceso a la información, de acuerdo con los datos facilitados por la prestigiosa organización Access Info Europe. De 150 puntos posibles obtendría unos escasos 68 puntos, y aunque tiene a su favor a seis partidos, tiene en contra a diez. Representan ustedes el 54 % de la Cámara, 12.400.000 votos frente a 10.735.000, es decir, el 46 %. Esta ley, que había de tener un consenso amplio — sé que se han hecho esfuerzos para ello—, tiene en contra a casi la mitad de la Cámara e incluso algunos partidos que la apoyan la han calificado de francamente mejorable. De manifiestamente mejorable la calificaríamos nosotros, por eso mantendremos el no rotundo que nos mandaron los ciudadanos cuando votaron en la primera experiencia de Congreso Transparente; un no que volveremos a argumentar brevemente porque no recoge la transparencia como un derecho fundamental cuando todos los convenios internacionales sí lo hacen, y ustedes lo siguen considerando un mero derecho administrativo. Mantienen el silencio administrativo negativo, y nosotros les decimos que para qué queremos una ley de transparencia si ustedes pueden denegar una información sin dar explicación. Porque no trabaja en abierto. Los ciudadanos ya no se conforman solo con votar cada cuatro años para que aquí se haga lo que ustedes quieran; los ciudadanos quieren tomar decisiones cada día y la tecnología lo permite, como hemos hecho en la experiencia de Congreso transparente, donde se recibieron en relación con esta ley más de 30.000 visitas y 2.380 personas votaron y decidieron que le diéramos un no a esta ley.” p. 6.

Diputado Gómez de la Serna y Villacieros : “Yo no sé si es que a la izquierda que hoy va a votar en contra de la transparencia en España le chirría el acceso a la información o el buen gobierno o la transparencia; yo no sé si es que en el fondo le molesta que los ciudadanos tengan y ejerzan el derecho a saber. A lo mejor por eso no cuelgan algunos de ustedes las cuentas de sus partidos de su página web; no lo sé. Quizá el control del poder tenga más que ver con mentes liberales que con mentes progresistas; no lo sé. Lo que sé es que curiosamente la izquierda hoy, incluyendo a UPyD, va a votar en contra de la transparencia en España. (**Aplausos**). Pero este país necesita esta ley y va a tener ley de transparencia.” p. 19. Negrito en el original.

Cabe subrayar que, durante la tramitación del proyecto, la sociedad civil no dejó de intentar influenciar la norma. Tanto la Coalición Pro Acceso cuanto Access Info Europe enfrentaron, entre otras cuestiones, el no reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental y el silencio administrativo de carácter negativo<sup>1322</sup>.

El conjunto de documentos examinados sugiere que, en el marco de los debates legislativos examinados, a pesar de las contribuciones de los comparecientes y de las varias referencias a documentos y sistemas internacionales de derechos humanos, el enfoque de derechos humanos no fue considerado por parlamentarios “de forma científica” – es decir, con método, con objetividad, con precisión – en el proceso de elaboración de la LAIP<sup>1323</sup>.

---

Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 162. Sesión plenaria núm. 153 celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-162.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-162.PDF). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

Para los resultados, vd. pp. 5 y 85-86. La votación más dividida tuvo 186 votos a favor y 133 en contra.

En ese sentido, Villoria: “Finalmente, y pese a que todos los grupos afirmaron que el texto sometido a votación era mucho más avanzado que el proyecto remitido al Congreso por el Gobierno, la Ley fue aprobada con los votos a favor de los partidos de centro-derecha y derecha; y en contra de todo el espectro de centro-izquierda e izquierda. Tras su paso por el Senado, el día 28 de noviembre de 2013 fue aprobada en el Congreso de los Diputados la Ley de Transparencia.” Villoria, M., Op. cit. p. 98.

<sup>1322</sup> Amnistía Internacional España. *La Coalición Pro Acceso pide una mejora integral del proyecto de ley de transparencia*. 19 de febrero de 2013. Disponible en

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-coalicion-pro-acceso-pide-una-mejora-integral-del-proyecto-de-ley-de-transparencia/>. Acceso el 14 de noviembre de 2019. A propósito, vd. FEAL RODRÍGUEZ, M. del P., *Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Contexto legal y conceptual, incidencia en la administración electrónica, estudio comparativo y debate público*. Universidad de A Coruña, 2013. Trabajo de fin de Master. Disponible en [http://sieu.es/ahdi/downloads/anteproyectoleytransparencia\\_pilarfealrodrigue.pdf](http://sieu.es/ahdi/downloads/anteproyectoleytransparencia_pilarfealrodrigue.pdf). Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 62-65. Asimismo, vd. Access Info Europe. *Comentarios de Access Info Europe al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobado el 27 de julio en el Consejo de Ministros*. Disponible en <https://www.access-info.org/uncategorizado/11703>. Acceso el 5 de agosto de 2017. Access Info Europe menciona la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, de la Corte de San José (sentencia Claude Reyes) y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y concluye que “La definición de información que establece este Proyecto de Ley vincula este derecho al artículo 105b de la Constitución Española, sobre acceso a archivos y registros, lo cual es un error ya que internacionalmente este derecho se considera parte inherente a la libertad de expresión, regulado en el artículo 20 de la Constitución Española. Además, esta conexión es inconsistente, ya que el desarrollo del artículo 105.b se reconoce en las normas que regulan el acceso a archivos y registros”. Sobre el silencio: “Si transcurre el plazo para contestar y la institución a la que se ha solicitado la información no contesta, se entiende denegada la solicitud. Esto atenta directamente contra los principios fundamentales del derecho de acceso a la información, ya que las denegaciones totales o parciales deberían ser siempre motivadas”. Y propone el silencio positivo. Entiende que el “doble silencio” es “simplemente inaceptable”: “[d]oble silencio, ni siquiera el organismo encargado de velar por el correcto cumplimiento de la ley debe cumplir con los principios fundamentales del derecho, esto es simplemente inaceptable”. Sobre publicidad activa, difunde tres recomendaciones: “Recomendación 3: El parlamento debería asegurar que todas las instituciones públicas tengan las mismas obligaciones de publicación proactiva de información. Recomendación 4: El parlamento debería incluir dentro de las obligaciones de publicación proactiva de información la publicación de los listados de información que tiene cada institución. Recomendación 5: El parlamento debería exigir un estudio de las opciones más adecuadas para publicar la información y debería encontrar una solución común a la publicación de información en todo el territorio para evitar desigualdades en el acceso.”

<sup>1323</sup> Una de las acepciones del Diccionario para el término “científico” es: “3. adj. Que tiene que ver con las exigencias de precisión y objetividad propias de la metodología de las ciencias.” Disponible en <http://dle.rae.es/?id=9BJUTwM>. Acceso el 8 de mayo de 2018. Sin embargo, importa recordar que esta investigación no es exhaustiva. A propósito, vd. lo que traen Sánchez De Diego Fernández de la Riva y Rams Ramos.

## 4.6. Temas destacados del proceso legislativo de la Ley 19/2013 desde un enfoque de derechos humanos

Dos puntos – el carácter jurídico del DAIP y el silencio administrativo –, esenciales desde el enfoque de derechos humanos, recibieron especial atención a lo largo del proceso de elaboración de la Ley 19/2013, por lo que merecen ser examinados en separado.

### 4.6.1 El carácter jurídico del derecho de acceso a la información pública desde un enfoque de derechos humanos

Primeramente, se buscará demostrar que es jurídicamente posible fundamentar nuestro derecho en el art. 20.1.d) de la Constitución Española. Acto seguido, se argumentará que otorgar la condición de derecho fundamental al derecho de acceso a la información pública constituye, desde el enfoque de derechos humanos, una obligación.

Un punto clave en ese debate fue el anclaje constitucional del derecho de acceso a la información pública. Fueron citados especialmente los arts. 105 CE, que trata de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”<sup>1324</sup> y el art. 20.1.d) CE, que reconoce

---

“La opción que nuestros legisladores han elegido no sigue a la mayoría de la doctrina española, parece desconocer la orientación que las instituciones internacionales atribuyen a la transparencia y olvida la reciente jurisprudencia internacional sobre esta materia.

Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator por la Libertad de Prensa de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea mantienen el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública, mientras que en nuestra ley solo es un derecho administrativo.” Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., “El «día después»... Op. cit. p. 9.

A su vez, Rams Ramos manifiesta que, “si el Tribunal de Estrasburgo reconoce que el derecho de acceso es un elemento que forma parte del derecho a la libertad de expresión e información regulado por el artículo 10 del Convenio, los operadores jurídicos en nuestro ordenamiento jurídico deberán aplicar esta doctrina y considerar que, de ahora en adelante, el derecho de acceso a la información, además de un derecho subjetivo de los ciudadanos reconocido por el artículo 105 b) CE y regulado por el legislador, una garantía de los ciudadanos ante la actuación de las Administraciones Públicas y la positivación del principio de transparencia, es un elemento del derecho fundamental a la información – que en nuestra Constitución queda consagrado en artículo 20.1.d) –. En este sentido deberá entenderse además que su vulneración supone la violación del artículo 10 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y – en aplicación de los artículos 10.2 y 96 CE – puede suponer también la vulneración del artículo 20 CE si los tribunales de justicia lo interpretan, como así deben hacer, a la luz de la doctrina sentada desde 2009, por el Tribunal de Estrasburgo.” Así, para ella, “[r]esulta realmente descorazonador que, en este momento en el que parece que se vislumbra – por fin – la aprobación de una Ley que regula la transparencia y el derecho de acceso, esta sea *una más de las cuestiones que parecen obviarse en la tramitación* de una norma que, si bien es claramente necesaria, queda muy lejos de colmar las expectativas de una sociedad ávida de una transformación en la aplicación del principio de transparencia en nuestro país.” Rams Ramos, L., “La transformación del derecho de acceso en España... Op. cit. pp. 187-188. Destaque del investigador.

<sup>1324</sup> “En España, el artículo 105.b) de la Constitución llama a la ley a regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (...). En su momento, fue una decisión pionera la de elevar el derecho a rango constitucional pero actualmente condiciona la aproximación jurídica. Por la peculiar distinción entre categorías de derechos, peculiar de nuestra Constitución, y por la ubicación del art. 105, el tratamiento hasta el momento en nuestro Derecho ha sido el de un derecho autónomo respecto del derecho fundamental a la libertad de información, un ‘derecho de configuración legal’, desarrollado por leyes ordinarias (Ley de procedimiento administrativo, Ley de reutilización de información pública) y aplicable sólo al poder ejecutivo. Han sido aprobadas con apoyo en el título competencial del art. 149.1.18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). No se aplican, por ello mismo, a los demás poderes y órganos constitucionales (algunos de los

y protege el derecho “[a] comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”<sup>1325</sup>. De entrada, cabe observar que el debate art. 105 x art. 20 parece partir de la falsa premisa de que solamente es posible un único fundamento constitucional. La ley brasileña, con triple fundamento constitucional, muestra que no es necesariamente así.

El propio Consejo de Estado ha manifestado que los arts. 1.1, 9.2, 10.2 y 20 de la Constitución Española deberían ser expresamente mencionados en la exposición de motivos de la Ley 19/2013<sup>1326</sup>.

La Observación General nº 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ya examinada, es clara: “[e]l párrafo 2 del artículo 19 [del PIDCP, que trata de la libertad de expresión] enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos”<sup>1327</sup>. El Comité, así, expresa que tanto el derecho de acceso a la información pública cuanto la libertad de expresión se encuentran previstos por la misma disposición. De hecho, la íntima relación entre ambos, ya examinada, se hace notar en el ordenamiento jurídico español – el art. 20 de la Constitución Española también abriga ambos derechos fundamentales.

En ese contexto, se entiende que el derecho “[a] comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”, previsto por el art. 20.1.d) de la Constitución, engloba el derecho de acceso a la información pública<sup>1328</sup>.

---

cuales tienen sus propias regulaciones en materia de publicidad). No se han presentado, pues, como desarrollo del art. 20.1.d) CE (y por ello no son leyes orgánicas ni están protegidas por recurso de amparo)”. Guichot, E., “El proyecto de Ley de Transparencia... Op. cit. pp. 100-101.

<sup>1325</sup> Ahora bien, no son los únicos artículos aplicables. El art. 9.2 CE, por ejemplo, es mencionado por Vera Jurado. Al referirse al art. 105.b) CE, no deja de mencionar que “se relaciona con otros preceptos constitucionales como el artículo 9.2 cuando se refiere a la participación de todos los ciudadanos en la vida política o el artículo 20.1.d) CE sobre el derecho a recibir libremente información veraz”. p. 211 Al referirse al art. 13 de la Ley bajo escrutinio, manifiesta que “[y]a no se habla concretamente de los archivos y registros administrativos, como hace el artículo 105.b) CE”. p. 213. VERA JURADO, D. J., “Lección 7. La posición jurídica del ciudadano ante la administración”, en M. REBOLLO PUIG (Coord.), D. J. VERA JURADO (Dir.), *Derecho Administrativo. Tomo I: conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 191-222.

<sup>1326</sup> “Este enfoque responde a la importancia que en el contexto actual posee este derecho, que además de estar reconocido en el mencionado artículo constitucional, enlaza con las declaraciones y mandatos contenidos en otros preceptos de la norma fundamental (así, con los artículos 1.1, 9.2, 20 y 10.2, preceptos que habrían de mencionarse expresamente en la exposición de motivos)”. Consejo de Estado. Dictamen nº 707/2012.

<sup>1327</sup> Pár. 18 de la OG 34. En el mismo sentido, el siguiente pasaje: “11. El párrafo 2 exige a los Estados partes que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras.” (...)

<sup>1328</sup> En ese sentido, reciente informe, al tratar del art. 19 de la DUDH, trae: “[a]questa norma, quan reconeix expressament que el dret a la llibertat d’expressió inclou el dret de cercar i rebre informacions i idees, proporciona la clau hermenèutica per entendre que la llibertat consagrada en l’article 20.1d) CE no pot ser entesa sense la concurrència d’un dels elements que integren el seu contingut: el dret de cercar o investigar. Encara que no s’especifiqui, cal entendre incloses les fonts governamentals d’informació.” Oficina Antifrau de Catalunya. *Dret d’accés a la*

La expresión “por cualquier medio de difusión” ciertamente incluye a las Administraciones<sup>1329</sup>. En efecto, la contemporaneidad es testigo de los avances tecnológicos que vienen posibilitando ampliar, cada vez más, el alcance de la información pública difundida por los Estados. En el caso español eso está reflejado en una serie de obligaciones de difusión de información pública establecidas por diversas normas (la Ley 19/2013, en especial las obligaciones de publicidad activa, lo confirma). Asimismo, el constituyente podría haber elegido la expresión “medio de comunicación”, pero prefirió no hacerlo. A propósito, con los avances tecnológicos, la difusión de información pública depende cada vez menos de los medios de comunicación.

Rey Martínez entiende que la vinculación del DAIP con el art. 105.b) CE “fragiliza irremisiblemente la comprensión de la naturaleza jurídica del nuevo derecho”. Considera tratarse de “un derecho fundamental que se halla *implícito* como nueva manifestación del derecho a recibir información veraz [art. 20.1.d) CE] y que está conectado de modo *instrumental* con el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)”.

---

*informació pública i transparència.* Barcelona, 2014. Disponible en [https://www.antifrau.cat/resources/0004\\_estudis\\_integrat\\_2a\\_edicio\\_15\\_12\\_2014.pdf](https://www.antifrau.cat/resources/0004_estudis_integrat_2a_edicio_15_12_2014.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 19. Fernández Ramos, ya en 1997, abogó, con base en Ignacio Villaverde Menéndez, que “los archivos y registros administrativos son fuentes de información de las que es titular el Estado, y en virtud del deber de publicidad que impone el art. 105.b) CE deben calificarse de ‘medios de difusión’, en el sentido del art. 20.1.d) CE, pues esas fuentes de información, en cuanto contienen en principio información de acceso general, son también medios de difusión de esa información”. En ese contexto, defiende que el art. 105.b) CE “no es una mera reserva a la Ley (...) sino que se trata también de *una concreción del derecho a recibir información del art. 20.1.d) frente al Estado*”. Observa, por lo tanto, que una negativa de acceso por parte de la Administración sin fundamento legítimo constituye vulneración del art. 20.1.d) CE, “porque se le impide al individuo el acceso a la información cuya publicidad es debida”. p. 355. Para el autor, el art. 105.b) CE “significa declarar, de un modo directo, la *publicidad* de la información contenida en los Archivos y registros administrativos, de tal modo que la información plasmada en los documentos en ellos depositados debe ser considerada como información pública y puede ser objeto inmediato de la libertad de informarse, contenida – como nos consta – en el derecho a recibir información del art. 20.1.d) CE, salvo justamente aquella información que afecte a los bienes constitucionalmente protegidos”. p. 356. Fernández Ramos, S., *El derecho de acceso a los documentos...* Op. cit. pp. 350-357. Destakes en el original. A propósito, vd. Rams Ramos, L., “La transformación del derecho de acceso en España... Op. cit. pp. 164-165.

<sup>1329</sup> A propósito, Fernández Ramos nota “la trascendental innovación [de la CE] de reconocer de forma expresa el derecho a recibir libremente información” y apunta que la CE “no explicita la llamada libertad de investigación o derecho a informarse” (p. 704). El autor señala que “el objeto de la libertad de información” son “‘las fuentes de información’, es decir, un objeto que comprende una multiplicidad de figuras: desde las realidades del mundo exterior (...) a los objetos documentales o actos en sentido amplio (...). Así, desde el plano jurídico, la noción de ‘fuentes de información’ comprendería todo objeto, acto o hecho idóneo para proporcionar un dato informativo, una información. De este modo, la libertad de informarse lo que viene a tutelar, de un modo genérico, es la posibilidad de desarrollar una actividad cognoscitiva, de acceso a las ‘fuentes de información’, y no la pretensión de obtener una determinada ‘noticia’” (p. 706). En ese contexto, defiende que “esta libertad de informarse está contenida en el derecho a recibir información del art. 20.1.d). Más aún, esta libertad constituye la facultad sustancial de dicho derecho. Para ello, hay que reinterpretar las nociones de ‘información’ y ‘medios de difusión’ presentes en el art. 20.1.d) CE, desde la perspectiva no ya de la libertad de informar sino del derecho a recibir información” (p. 706). Así, entiende que no cabe “reducirse el concepto de ‘información’ a lo que resulta del ejercicio de la libertad de comunicarla” y que “la noción de ‘medios de difusión’, desde el punto de vista del derecho a recibir información, no puede identificarse con ‘medios de comunicación social’. Según Villaverde Menéndez, el ‘medio de difusión’, en el caso del derecho a recibir información, es toda ‘fuente que contenga información sobre asuntos públicos’. (...) La ‘fuente de información’ se transforma en un medio de difusión no sólo cuando transmite a terceros la información que contiene, sino también cuando quien dispone de ella la hace ‘pública’ poniéndola a disposición de quien desea acceder a la misma” (p. 707).

FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 694-733. Vd. pp. 703-709.

Y sigue: “[e]l derecho a recibir información veraz prohíbe, según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (que debe orientar la interpretación del ordenamiento español —art. 10.1 CE—), que los poderes públicos impidan indebidamente a los ciudadanos y grupos el acceso a la información que pueda servir para crear foros de debate público sobre asuntos de interés general. El art. 20.1.d) CE prohíbe esa forma de censura indirecta que puede ser la denegación de información. Ciertamente, no existe un derecho de acceso universal a cualquier documento o dato de interés público; deberá ser el legislador quien concrete el ejercicio de este derecho. Pero deberá hacerlo sin establecer restricciones indebidas, porque la regla general es el acceso a la información, y sus límites la excepción”. Así, expresa que “el derecho de acceso a la información pública no es otra cosa que el mismo derecho fundamental a recibir información veraz cuando el objeto de dicha información lo integran documentos o datos de interés público”<sup>1330</sup>.

Piñar Mañas, uno de los principales expertos en protección de datos en España, entiende que el DAIP es un derecho fundamental<sup>1331</sup>. Defiende que “no se ha dado el paso necesario hacia la consideración del derecho de acceso como un verdadero derecho fundamental, en línea con lo que van sugiriendo —cuando no expresando de forma clara y rotunda— múltiples textos normativos, nacionales y de naturaleza internacional, y una

---

<sup>1330</sup> “El art. 105.b) CE es un derecho que se refiere sólo a los registros y archivos públicos, a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados, cuya titularidad se limita normalmente a los interesados directos y que vincula sólo a la Administración Pública. No es el derecho general de acceso a la información pública y, además, ha tenido una limitadísima aplicación práctica. Sin embargo, el propio Preámbulo de la Ley 19/2013 conecta el derecho que regula con el art. 105.b) CE (...). A mi juicio, esta conexión conceptual fragiliza irremisiblemente la comprensión de la naturaleza jurídica del nuevo derecho que se regula.” p. 8/19. Rey Martínez, F., Op. cit. pp. 8/19 y 17/19. Destaqués en el original.

<sup>1331</sup> “En mi opinión, el derecho de acceso a la información pública debe ser considerado como un derecho fundamental. El derecho de acceso no solo es imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y participativa (en este sentido son esenciales las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en el asunto Access Info Europe, a las que luego me referiré), sino que es *imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. El ser humano tiene derecho a conocer la actuación de los poderes, incluidas las motivaciones de las decisiones adoptadas, y el uso que se hace de los fondos públicos*. Si el desarrollo de nuestras propias vidas depende, como así es, de la calidad democrática de los poderes públicos —cuya actuación, insisto, condiciona directa o indirectamente nuestro propio desarrollo—. *tenemos derecho a saber hasta qué punto su actuación es acorde con el mandato democrático*. No hablamos, pues, de un simple principio de actuación de las Administraciones Públicas: contentarnos con este planteamiento sería miope y desvirtuaría, sin duda, alguna el «derecho a saber». En esta línea, es de destacar, y alabar, que *el Consejo General del Poder Judicial acaba de hacer público (9 de diciembre de 2014) el «Protocolo de integración de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna del Consejo General del Poder Judicial», en el que afirma rotundamente que «el acceso a la información pública es un derecho fundamental de carácter universal*». Consideración ésta que debe ser muy bienvenida y que debe marcar la pauta a seguir en el alcance del derecho de acceso (y que ha llevado al Consejo a no exigir la identificación del solicitante de la información, apartándose así de lo que dispone el artículo 17.2.a) de la Ley 19/2013).” Y sigue: “[e]l derecho a saber está directamente relacionado con la necesaria exigencia de rendición de cuentas a nuestros mandatarios. Término esta —mandatario— que tan a menudo se utiliza para referirse a quienes ostentan el poder público, pero que define precisamente a quien recibe de alguien un mandato para representarlo personalmente o para gestionar sus asuntos. Lo que implica necesariamente el derecho a saber el modo en que está desarrollando el mandato recibido, y el uso que se está haciendo de los fondos para ejecutarlo”. Y concluye que: “debemos volver al artículo 12 de la Ley, y hemos de concluir que decididamente el legislador ha optado por configurar el acceso a la información como manifestación del principio de transparencia, pero no como derecho fundamental. Ya solo el hecho de que la Ley 19/2013 sea ley ordinaria, y no ley orgánica (ni siquiera parcialmente orgánica), es clara consecuencia de ello”. Piñar Mañas, J. L., “Transparencia y derecho de acceso... Op. cit. pp. 7-8. Destaqués del investigador.

construcción jurisprudencial, en Europa y América Latina, proclive a reconocer tal naturaleza, aunque sea, como primer paso, vinculado al derecho a la libertad de expresión e información”<sup>1332</sup>.

Es oportuno recordar que los derechos fundamentales son, en el plano interno, de forma general, lo equivalente a los derechos humanos en el plano internacional – encuentran fundamento en la dignidad humana, como consta, p. ej., en los párrafos inaugurales de los preámbulos del PIDCP y del PIDESC o en el art. 10 CE.

Desde un enfoque de derechos humanos, cabe examinar la efectividad del derecho. La obligación de “*adoptar (...) las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto, establecida por el art. 2.2 del PIDCP, tiene importancia tal que no admite reservas – lo que se afirma y reafirma en la Observación General n° 31 del Comité de Derechos Humanos*<sup>1333</sup>. Y, según el pár. 8 de la Observación General n° 34: “[I]os Estados partes tienen la obligación de asegurarse de que su legislación interna haga efectivos los derechos conferidos en el artículo 19 del Pacto de manera compatible con la orientación impartida por el Comité en su Observación general N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto”.

Se sostiene, en esta investigación, que los principios y propósitos de los derechos humanos, asociados a una hermenéutica destinada a su máxima realización, evidencian la

---

<sup>1332</sup> Ib. p. 19.

<sup>1333</sup> Destaque del investigador.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Según la OG n° 31: “5. La obligación estipulada en el párrafo 1 del artículo 2 de que se respeten y hagan efectivos los derechos reconocidos en el Pacto es de efecto inmediato para todos los Estados Parte. El párrafo 2 del artículo 2 proporciona el marco general dentro del cual se han de promover y proteger los derechos especificados en el Pacto. En consecuencia, el Comité ha indicado, en su Observación general No. 24, que será incompatible con el Pacto toda reserva al artículo 2 habida cuenta de sus objetos y fines.” Más adelante, se repisa: “14. La obligación consignada en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado.” Además, los Estados tienen la obligación de tomar medidas para evitar la repetición de violaciones del Pacto, según los párs. 17 y ss. Con asertividad empieza el pár. 17: “17. En general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra sin la obligación, básica según el artículo 2, de que se adopten medidas que impidan la repetición de una violación del Pacto.” (...) Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, ya citado.



obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para realizar, con la máxima efectividad posible, los derechos humanos previstos en los tratados relevantes, como el PIDCP<sup>1334</sup>.

Así, desde el enfoque de derechos humanos, ante todo lo expuesto a lo largo de este capítulo, ante mandamientos constitucionales como los traídos por los arts. 1.1 y 9.2 y ante el hecho de que la condición de derecho fundamental ofrece más garantías de efectividad que la de derecho constitucional de naturaleza legal, es posible concluir que la Ley 19/2013 debería ser reformada en ese aspecto<sup>1335</sup>.

El art. 10.2 de la CE, según el cual “[l]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” y el art. 96.1 CE, según el cual los tratados publicados “válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”, rematan la doble argumentación presentada. A propósito, para Galván Bautista, “la cláusula de apertura constitucional que contempla el artículo 10.2 de la Constitución Española es el modelo adecuado a seguir para otorgar la máxima protección y garantía de los derechos fundamentales pues, mediante este mecanismo es posible dar una interpretación y aplicación de los derechos fundamentales más amplia de la que se pudiera

---

<sup>1334</sup> A propósito, vd. OG nº 31 del Comité de Derechos Humanos: “14. La obligación consignada en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado.” Asimismo, vd. Observación General n. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. (...) el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. (...) la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.”

<sup>1335</sup> La expresión “Estado social”, presente en el art. 1.1 CE, no debería pasar desapercibida, pues “[e]fectivamente, hablar de Estado social, es emplear una terminología, que, más que referirse a la organización jurídica del Estado, tiene una significación finalista, alcanzar la justicia social, por medio de la legislación y de la acción positiva de los poderes públicos y aun de entes privados (fundaciones, ONG, etc....) que trabajan en pro de esta alta meta”. ALZAGA VILLAAMIL, O., “Capítulo XII: El Estado de derecho”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. *et al*, *Derecho político español según la Constitución de 1978. I: Constitución y fuentes del derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces/UNED, Madrid, 2016, pp. 279-294. Capítulo actualizado por F. Reviriego Picón (vd. p. 7). p. 283. Se entiende, pues, que un Estado social buscará la justicia social con la máxima efectividad. Asimismo, importa notar que, en el marco de la CE, a los derechos fundamentales “no sólo se les protege con todas las técnicas previstas por el art. 53 sino que, además, los que el constituyente considera prioritarios o ‘más esenciales’ (los comprendidos en los arts. 15 a 29) quedan ‘superprotegidos’ por la reserva reforzada de ley orgánica establecida en el art. 81.1 y por una mayor rigidez constitucional al no poder ser reformados los preceptos constitucionales que los reconocen, sino por el procedimiento agravado de reforma constitucional que regula el art. 168”. Sánchez Ferris, R., Op. cit. p. 34.

desarrollar en la Constitución; además, se pueden integrar los derechos fundamentales que no se enuncian en la Carta Magna”<sup>1336</sup>.

En esa línea, con más o menos énfasis y algún matiz, se han manifestado autores como Fernández Ramos y Pérez Monguió; Guichot; y, en especial, Sánchez de Diego Fernández de la Riva y Rams Ramos.

Fernández Ramos y Pérez Monguió se refieren a “la reciente doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo sobre el contenido de la libertad de información en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual es parámetro principal de interpretación de la Constitución conforme al artículo 10.2 CE” y añaden que “de acuerdo con el Código Civil, las normas deben interpretarse según «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas» -art. 3.1-. Y difícilmente se le puede explicar a la ciudadanía española hoy en día que un derecho meramente residual, como el derecho de petición (art. 29 CE), es un derecho fundamental por su ubicación en el Título I, y no lo es el derecho de acceso a la información pública, tan estrechamente vinculado al entero proceso democrático”<sup>1337</sup>.

Guichot entiende que “una interpretación evolutiva del derecho fundamental a la libertad de información a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a la que remite de forma expresa el art. 10.2 de la Constitución, permitiría abordar una nueva perspectiva, la de considerar el derecho de acceso como integrante de la libertad de información, que sería en todo caso la pertinente si se pretendiera extender su ámbito subjetivo a todos los poderes públicos de cualquier ámbito territorial, y dotarlo de la mayor garantía que supone la reserva de ley orgánica y el recurso de amparo constitucional”. Asimismo, se refiere a “[u]na interpretación conforme a los instrumentos internacionales de derechos fundamentales suscritos por España, en particular a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos”. Y expresa: “me parece incuestionable que poca información hay más relevante para la creación

---

<sup>1336</sup> Galván Bautista, L., Op. cit. p.738. Sobre el tema, vd., en especial, pp. 676-702.

<sup>1337</sup> Notan que “un sector de la doctrina viene defendiendo la incardinación del derecho de acceso a la información pública en el art. 20.1.d), entendido no ya como derecho a recibir información sino como derecho a informarse, derecho integrado en el complejo libertad de información- derecho a recibir información, en el sentido de que el acceso a las fuentes de información pública es en un pilar fundamental para garantizar el pluralismo informativo en un Estado democrático de Derecho, e incluso garantizar el propio principio democrático”. Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., Transparencia... Op. cit. pp. 27-28.

de una opinión pública informada, a cuyo servicio está la libertad de información, que, precisamente, la que obra en manos de los poderes públicos”<sup>1338</sup>.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva aboga que “el ‘anclaje’ constitucional de éste derecho ha de realizarse en el artículo 20 de la Constitución. En concreto en ‘el derecho a la información’. Este artículo 20 presenta carencias importantes no dice a quien le corresponde la libertad de expresión y para su interpretación acudimos a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y los Tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, tal y como prevé 10.2 CE. En este sentido se recuerda que tanto DUDH como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas recogen la facultad de buscar o investigar y a partir de ella podemos derivar el derecho de acceso a la información pública. Aunque el artículo 20 no reconoce la facultad de buscar e investigar, sí entendemos que está implícita en la expresión ‘derecho a la información’, pues para informar y comunicar se necesita acceder a la información”<sup>1339</sup>.

---

<sup>1338</sup> Guichot, E., “El proyecto de Ley... Op. cit. p. 102. Años después, el autor mantiene su punto de vista: “[l]os derechos fundamentales requieren una interpretación histórica evolutiva y contextual, no son una foto fija, muy en particular, como expresa el artículo 10.2 CE”. Tras referirse a los sistemas universal, europeo e interamericano de derechos humanos, así como a textos europeos, expresa que “una interpretación de la libertad de información del art. 20.1.d), en línea con el Derecho internacional y europeo, en su propia función en un Estado democrático y a la luz de su percepción social hubiera sido posible y a mi juicio deseable”. GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS (Coord.), J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo 1*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 533-580. Vd. pp. 539-546. Citas en las pp. 542 y 545.

<sup>1339</sup> Tras referirse a los arts. 10 y 96 CE, explica que “los tratados internacionales firmados, ratificados y publicados en España forman parte del ordenamiento jurídico español con una rigidez superior a las Leyes. Si son tratados internacionales sobre derechos humanos tienen además un valor interpretativo que deberá ser tenido en cuenta por el propio Tribunal Constitucional. Por ello la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no sólo vincula al estado español, sino que además sirve de guía en la aplicación e interpretación de los derechos fundamentales en nuestro país -como así es”. p. 237. Entiende que “[l]o óptimo sería una reforma constitucional, pero bastaría lograr una interpretación que permitiera defender la inclusión del derecho de acceso a la información pública dentro de los derechos fundamentales de la CE, puesto que la referencia del artículo 105 b) debemos entenderla realizada a un ‘derecho de la ciudadanía’ o a la transparencia administrativa”. p. 255. Adelante, explica que “[l]a primera consecuencia del reconocimiento como derecho fundamental supone que la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia debe tener rango de Ley Orgánica, por ser un derecho contemplado en el artículo 20 de la Constitución. Con esta idea nos evitaríamos discutir si se trata de una ley básica y hasta qué punto es competencia autonómica. Exigiría un consenso entre las fuerzas políticas para llegar a un texto que puede ser de mínimos. Además seguiríamos la línea de la jurisprudencia constitucional internacional que lo considera un derecho fundamental radicado en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos o en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y también 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. p. 256. Por fin: “[c]reemos que no solamente es posible, sino también deseable, desarrollar por Ley Orgánica un derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental de cuarta generación, anclado en el derecho a la comunicación pública libre (art. 20 CE). Ambos derechos promueven la existencia de una opinión pública libre, elemento esencial de un sistema democrático.” p. 265. Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., “De la Libertad de Expresión... Op. cit. pp. 255-256. A propósito, vd., del mismo autor, Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., “El «día después»... Op. cit. p. 8. Más adelante, expone: “[e]n algún momento del futuro se llegará a reconocer este derecho como fundamental, bien por modificación de la Ley de Transparencia para adaptarla a la nueva jurisprudencia europea, bien por que la jurisprudencia constitucional reconozca que el derecho de acceso a la información pública tiene su anclaje constitucional en el artículo 20 de la Constitución Española, ya que se trata de una derivación de la facultad de *buscar o investigar* del derecho a una comunicación pública libre”. pp. 11-12. Destaca en el original.

Rams Ramos, por su parte, entiende que “si el Tribunal de Estrasburgo reconoce que el derecho de acceso es un elemento que forma parte del derecho a la libertad de expresión e información regulado por el artículo 10 del Convenio, los operadores jurídicos en nuestro ordenamiento jurídico deberán aplicar esta doctrina y considerar que, de ahora en adelante, el derecho de acceso a la información, además de un derecho subjetivo de los ciudadanos reconocido por el artículo 105 b) CE y regulado por el legislador, una garantía de los ciudadanos ante la actuación de las Administraciones Públicas y la positivación del principio de transparencia, es un elemento del derecho fundamental a la información – que en nuestra Constitución queda consagrado en artículo 20.1.d) –. En este sentido, deberá entenderse además que su vulneración supone la violación del artículo 10 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y – en aplicación de los artículos 10.2 y 96 CE – puede suponer también la vulneración del artículo 20 CE si los tribunales de justicia lo interpretan, como así deben hacer, a la luz de la doctrina sentada desde 2009, por el Tribunal de Estrasburgo”<sup>1340</sup>.

Cabe destacar que Rey Martínez trae propuesta digna de la mejor atención: el expreso reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental por medio de reforma constitucional<sup>1341</sup>.

---

<sup>1340</sup> Rams Ramos trae perspectiva regional y concluye que “[a] pesar de que la nueva regulación del derecho de acceso llevada a cabo por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno obvia cualquier posible consideración del derecho de acceso como derecho fundamental – pese haber sido un tema recurrente en los debates de la Comisión Constitucional del Congreso –, su reconocimiento como tal en el ámbito de la Unión Europea, así como la inclusión del mismo como parte del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales – sin olvidar la remisión hecha al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 –, son transformaciones en la naturaleza jurídica del derecho de acceso que no pueden pasar desapercibidas en nuestro ordenamiento jurídico.

La nueva interpretación del TEDH del artículo 10 CEDH, lejos de anecdótica, tiene una gran relevancia en cuanto a la mencionada posibilidad de transformación de la naturaleza del derecho de acceso si tenemos en cuenta que, de acuerdo con los artículos 10.2 y 96 CE, no sólo el texto del Convenio sino también la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Estrasburgo se incorporan al Derecho español y además sirven a los tribunales nacionales como parámetro de interpretación de los derechos fundamentales cuando los mismos están reconocidos en el texto del citado Convenio – como es el caso –.

Así lo viene haciendo con regularidad desde su creación el Tribunal Constitucional” y menciona su sentencia 36/1984.

Rams Ramos, L., “La transformación del derecho de acceso en España... Op. cit. pp. 186-188.

<sup>1341</sup> “El legislador ha optado por configurar un derecho de tipo legal y no constitucional. Sin embargo, habría razones persuasivas para haber optado por su consideración como derecho fundamental. En el texto se propone que la mejor solución futura es, no obstante, reconocer expresamente este derecho en la Constitución a través de una reforma de su texto”. p. 1. Expresa que, “[e]n definitiva, habría, a mi juicio, suficientes razones para que el legislador hubiera optado por configurar el derecho de acceso como un derecho fundamental mediante una ley orgánica. Ciertamente, la cobertura constitucional existente no permite alcanzar tal conclusión de modo sencillo y evidente. En este sentido, la fórmula finalmente elegida no es irrazonable. Pero tampoco cierra por completo la cuestión. El derecho de acceso a la información pública es, sin duda, un nuevo derecho fundamental que emerge tanto del derecho internacional de los derechos humanos como de una comprensión sistemática de nuestro propio texto constitucional. Por ello, lo deseable sería que, en la primera oportunidad que se presente, se reconociera expresamente en la Constitución. Entre tanto, habrá que valorar si la aplicación práctica de la Ley 19/2013 se resiente o no de su configuración como derecho legal no fundamental”. p. 19. Rey Martínez, F., Op. cit. pp. 1 y 19. *Itálico en el original.*

El clamor social o la opinión de la doctrina ya justifican el considerar esa posibilidad. Además, se sostiene que interpretación teleológica de la obligación de armonizar el ordenamiento jurídico interno con instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conduciría a dicha reforma constitucional – una vía impar de lograr la máxima efectividad posible de los tratados de derechos humanos.

A propósito, se registra, con entusiasmo, que más de 50 académicos difundieron la declaración “por el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental”, a la que, sin hesitar, se suma este investigador. En el mismo sentido, también la *Declaración de Cádiz*<sup>1342</sup>. Un debate transparente y público, cualificado, participativo sobre la materia es verdaderamente bienvenido. Es estratégico mantener el espíritu de coalición hacia el derecho de acceso a la información pública.

Veamos, a continuación, desde un enfoque de derechos humanos, la preocupante cuestión del doble silencio administrativo de la Ley 19/2013.

---

<sup>1342</sup> Varios firmantes. *Por el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental*. Disponible en <https://www.access-info.org/es/blog/2016/12/10/mas-de-40-academicos-espanoles-reclaman-el-reconocimiento-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-como-un-derecho-fundamental/>. Acceso el 14 de noviembre de 2019. Se transcribe un pasaje del documento, firmado por varios académicos, algunos de los cuales, autores indispensables a la comprensión del tema: “consideramos que presenta una seria limitación al no reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental. Se sitúa, de este modo, en contra de la tendencia general del Derecho internacional y europeo y contraviene el mandato del artículo 10.2 de la Constitución, que establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. En efecto, los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se entienden inclusivos del derecho de acceso a la información pública. Igualmente se reconoce como derecho fundamental en los artículos 11 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y ha sido reconocido como tal por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, España debería ratificar cuanto antes el Convenio del Consejo de Europa de 18 de junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos.” El documento fue bien recibido por organizaciones de la sociedad civil. Access Info Europe. *Más de 50 académicos españoles reclaman el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental*. 10 de diciembre de 2016. Disponible en <https://www.access-info.org/es/blog/2016/12/10/mas-de-40-academicos-espanoles-reclaman-el-reconocimiento-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-como-un-derecho-fundamental/>. Acceso en la misma fecha. A propósito, vd. Declaración de Cádiz. Red de Consejos y Comisionados de Transparencia. *Declaración de Cádiz*. 28 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/eu/dam/jcr:fe132c87-000d-44e2-b017-fff3490af0fa/DeclaraciondeCadiz.docx>. Acceso en la misma fecha. En el punto tercero, traen: “Demandamos una reforma que ahonde, profundice y mejore las garantías que el derecho de acceso y la transparencia activa han supuesto hasta la fecha en nuestro país, tanto a escala estatal, autonómica como local. Entre estas reformas consideramos necesarias: consagrar el derecho de acceso como un derecho fundamental”. Declaración apoyada por varias organizaciones de la sociedad civil.

#### 4.6.2. El doble silencio administrativo de la Ley 19/2013 desde un enfoque de derechos humanos

*Nunca mais será preciso usar  
a couraça do silêncio  
nem a armadura de palavras.  
Thiago de Mello<sup>1343</sup>*

Los silencios transmiten mensajes. El silencio del Estado a solicitudes de acceso a información pública difunde, silenciosamente, valor incompatible con los principios y propósitos de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho: la opacidad estatal inmotivada<sup>1344</sup>.

En España, el desafío es doble. La LAIP prevé, en sus arts. 20.4 y 24.4, la posibilidad de doble silencio administrativo – por parte del órgano competente para resolver y del CTBG. Sin embargo, el art. 20.6 dispone que “[e]l incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave” (a propósito, vd. art. 21.6 de la Ley 39/2015). Diversos factores, como personal insuficiente o sin la debida formación, pueden dificultar el tempestivo procesamiento de las solicitudes de acceso a la información pública. Buscar comprender las causas del silencio es medida estratégica.

La simple previsión legal de que una solicitud de acceso a la información pública no reciba cualquier reacción del Estado en la vía administrativa, incluso tras recurso, ataca la esencia misma del DAIP, pone su ejercicio en serio riesgo<sup>1345</sup> y transmite mensaje

---

<sup>1343</sup> Nascido en la Amazonia brasileña en 1926, Thiago de Mello es un combatiente de las causas sociales. Perseguido por el régimen militar, estuvo exiliado en Chile por una década. En Thiago de Mello, el poeta y el promotor de los derechos humanos se confunden – “*Os Estatutos do Homem*”, escrito durante los años opacos, da fe de ello. Poema dividido en artículos, como si de norma jurídica se tratara, se transcribe el artículo 5 em su integralidad: “*Artigo V/Fica decretado que os homens/estão livres do jugo da mentira./Nunca mais será preciso usar/a couraça do silêncio/nem a armadura de palavras./O homem se sentará à mesa/com seu olhar limpo/porque a verdade passará a ser servida/antes da sobremesa.*” Disponible en <http://www.jornaldepoesia.jor.br/tmello.html>. Acceso el 21 de diciembre de 2019.

<sup>1344</sup> En líneas generales, para fines de esta investigación, con la expresión “silencio administrativo” se prioriza la cuestión técnico-jurídica, mientras “silencio del Estado”, se refiere más bien políticamente a la cuestión. Además, se aclara que el instituto del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico español no configura objeto de investigación *stricto sensu*. Las líneas que siguen tratan exclusivamente del silencio administrativo en la Ley 19/2013. A propósito, para conocer la evolución histórica del silencio administrativo, vd. AGUADO I CUDOLÀ, V., “El silencio administrativo: proceso evolutivo y claves del régimen actual”, en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), A. CASARES MARCOS (Coord.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 275-380. Por cierto, no es demasiado recordar que “[e]l Derecho administrativo es el resultado de un proceso histórico en el que se han ido forjando y sedimentando un conjunto y entramado de principios y reglas, de técnicas e instituciones, de nociones y conceptos. La doctrina administrativista ha llamado en reiteradas ocasiones la atención de la importancia del estudio histórico del Derecho administrativo y la Administración pública, (...). Por tanto, la adecuada comprensión del silencio administrativo y su régimen actual pasa necesariamente por un análisis histórico del papel que ha tenido dentro del Derecho administrativo”. p. 275.

<sup>1345</sup> Piñar Mañas es asertivo: “podemos encontrarnos ante un doble silencio negativo. Pues bien, como digo, un hipotético y no deseable uso excesivo del silencio puede dar al traste literalmente con el derecho de acceso, pues se hurtaría a los interesados no solo su derecho a acceder a la información pública, sino a que se le hagan saber los motivos por los que en su caso el acceso puede ser denegado.” Piñar Mañas, J. L., “Derecho de acceso a la información pública... Op. cit. p. 48.

incompatible con un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) vigoroso como España<sup>1346</sup>. Dicha regulación tiene el efecto secundario de legitimar esa omisión estatal indeseada, que tiene la gravísima consecuencia de *trivializar la opacidad*.

La motivación de los actos administrativos es una de las principales conquistas del Estado de derecho. El silencio del Estado a una solicitud de acceso a información pública es, pues, un retroceso – un ataque a valores fundamentales. Fernández Ramos y Pérez Monguió observan que “con frecuencia, la Administración abusa esta figura legal, pues el silencio negativo constituye un fácil recurso para que la Administración eluda el (enojoso) deber legal de motivación de sus resoluciones”<sup>1347</sup>.

Por cierto, Rivero Ortega “tiene la sensación de encontrarse, como Sísifo, llevando una roca más al abismo infinito de la pasividad del poder, pero asume la obligación de argumentar, siguiendo a los maestros del Derecho administrativo, en contra de la pervivencia del silencio, de su aceptación legal sostenida, reforma tras reforma, a pesar de reconocer que esta práctica vulnera los más elementales derechos de los ciudadanos, así como los principios básicos de funcionamiento de la Administración”. El rector del octavo centenario de la Universidad de Salamanca se vale, para ello, de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho – y entiende que “[p]ara que el comportamiento de la Administración pueda ser calificado de activo (social), democrático (legítimo) y ajustado a Derecho (legal), debe producirse esa respuesta administrativa, que es la concreción de los deberes constitucionales de servir los intereses generales y hacerlo con sujeción plena a la Ley y al Derecho”<sup>1348</sup>.

---

<sup>1346</sup> Estudiar las causas del doble silencio administrativo en la LAIP, que podría tener alguna relación con el reciente pasado autoritario, va mucho más allá del objeto de esta investigación.

<sup>1347</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2017. p. 303. Para los autores, “el silencio administrativo es una reacción del legislador ante una mala praxis administrativa”. p. 306. A propósito, vd. el Informe anual 2015 del Defensor del Pueblo, ya citado, que expone: “las administraciones públicas con frecuencia deniegan el acceso mediante silencio administrativo, actuación no acorde con la obligación de resolución expresa, o resuelven superado con creces el plazo máximo previsto en la Ley”. p. 120. Guichot entiende que “el silencio no es una opción, sino una garantía frente al incumplimiento de una obligación”. Guichot, E., “Derecho de acceso... Op. cit. p. 567. A propósito, cuanto al carácter negativo del silencio administrativo previsto por la Ley 19/2013, Guichot entiende que “sólo cabe razonablemente esta solución”. p. 566. Asimismo, trae datos de 2016, según los cuales había ocurrido el silencio administrativo en 0,23% de las solicitudes presentadas a la AGE. p. 569. En otra ocasión, manifestó semejante parecer sobre el silencio negativo. Vd. GUICHOT REINA, E., “Recensión al libro de Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. ‘Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre’ (Aranzadi, Cizur Menor, 2014)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 168, 2015, pp. 361-366. p. 364. A propósito, considerando la comparecencia de Antonio Ruiz Salgado, representante de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental, al Congreso, cabe registrar que el silencio del Estado genera desconfianza en las instituciones y va en contra de la regeneración democrática, tantas y tantas veces mencionada a lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, como visto.

<sup>1348</sup> RIVERO ORTEGA, R., “La obligación de resolver”, en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), A. CASARES MARCOS (Coord.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 135-184. pp. 135 y 143. En ese contexto, el autor denuncia “la situación sostenida de incumplimiento, demasiado frecuente, de la



El doble silencio administrativo legitimado por la Ley 19/2013 invierte indebidamente las relaciones de poder entre las Personas y la Administración (en una democracia, recordemos, la Administración sirve para servir a las Personas) y desconsidera el pilar mismo de nuestro derecho – *la información pública es pública*.

El Estado que silencia ante una solicitud de acceder a una información de la que no es más que custodio transmite un mensaje de superioridad impropia de un ente cuyo propósito es servir a las Personas<sup>1349</sup>.

En ese contexto, cuando la ley legitima el silencio administrativo, se transforma un derecho fundamental en *una mera posibilidad*. Con eso, se posibilita la opacidad en temas sensibles. La Administración estaría autorizada a entregar la información pública que entienda pertinente y a retener “legalmente” la que no le interesa difundir. Así, se crea, desde la perspectiva estatal, la posibilidad de una *opacidad estratégica*<sup>1350</sup>.

Así, la inseguridad jurídica causada por el silencio del Estado a solicitudes de acceso a la información pública es alarmante – las Personas no saben si el Estado se dignará o no a contestar a su solicitud, lo que podría ser considerado una arbitrariedad. Es contrario al propósito mismo de la norma y su uso indiscriminado pone el DAIP en serio riesgo<sup>1351</sup>.

---

obligación de resolver. Situación de incumplimiento reiterado que se mantiene a lo largo de toda la evolución histórica del régimen de esta obligación, al contemplar junto a la misma el reconocimiento de su propio fracaso, que es la figura del silencio administrativo, en lugar de reforzar la exigencia de responsabilidades directas”. Y cita a Federico Carlos Sáinz de Robles, que califica el silencio administrativo de “escándalo en el Estado de Derecho”. p. 137. Vd. esp. pp. 141-143. En ellas, el autor razona que “[p]artiendo de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, reconoceremos que la Administración no puede mantenerse al margen de los problemas sociales, ni dejar de buscar la legitimidad en sus decisiones, ni obrar en contra del Derecho” (p. 141). Trae, asimismo, que “la Administración pública en todo Estado Democrático tiene un deber y una necesidad de responder a los ciudadanos, pues no son súbditos o meros administrados. La posición jurídica del ciudadano, junto a la inevitable búsqueda de legitimidad de la Administración, obligan a ésta a mantener un diálogo constante con los destinatarios de sus decisiones”. Observa que “[l]a seguridad jurídica, entendida como saber a qué atenerse, exige que la Administración les de contestaciones precisas a los ciudadanos en todo caso”. Asimismo, se refiere al imperio de la ley y al “papel activo y servicial de la Administración pública previsto en el artículo 103.1 de la Constitución” (p. 142). Entiende que “[n]uestro modelo de Estado, por tanto, impone constitucionalmente la obligación de resolver. Cada vez que la Administración no resuelve, vulnera los principios del Estado Social y Democrático de Derecho, convirtiéndose en una mala administración y vulnerando derechos”. Por fin, trae que “[s]i se aceptan los razonamientos anteriores en cuanto al papel asignado a la Administración (a las Administraciones, en realidad) en nuestro sistema institucional, habrá que reconocer que cuando cualquier Administración deja de cumplir con su deber de intervención activa está contrariando los fundamentos mismos del Estado y los principios más básicos que deben regir su funcionamiento” (p. 143).

<sup>1349</sup> Nota Molina Molina: “[s]i conformamos una sociedad en la que los entes públicos están al servicio de las personas y no al revés, será clave ese derecho a acceder a la información pública”. MOLINA MOLINA, J., *Por qué la transparencia*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015. p. 156.

<sup>1350</sup> Aunque sean muy pocos los casos de silencio administrativo en la materia, su mera existencia, por todas las razones presentadas, no es recomendada. Posiblemente se trata de herencia franquista, pero afirmarlo requiere investigación sociológica ajena a los límites de esta tesis.

<sup>1351</sup> Advierte Piñar Mañas: “un hipotético y no deseable uso excesivo del silencio puede dar al traste literalmente con el derecho de acceso, pues se *hurtaría* a los interesados no solo su derecho a acceder a la información pública, sino a que se le

Una solicitud de acceso a la información pública es algo demasiado especial como para no ser contestada. Su doble fundamento en el principio democrático y en la dignidad de la Persona debería ser motivo suficiente para que todos los Estados trabajaran con la diligencia debida, envidaran los mayores y mejores esfuerzos para contestar a cada una de esas solicitudes.

Sin embargo, el silencio del Estado es una realidad. Tan importante como examinar la naturaleza del silencio es encontrar formas de evitarlo. Así, además de desincentivar el silencio del Estado, es primordial fomentar resoluciones tempestivas y bien fundamentadas a las solicitudes de acceso a la información pública. En efecto, por todos los motivos expuestos a lo largo de esta investigación, resolver dichas solicitudes debería ser considerado una prioridad de la Administración – ello podría estar reflejado en las normas pertinentes<sup>1352</sup>. Es estratégico buscar comprender las causas de los silencios del Estado.

Como ya ha sido mencionado, los estándares de nuestro derecho se encuentran en construcción. Es oportuno, pues, recordar que, desde el enfoque de derechos humanos, la interpretación debe buscar la máxima efectividad posible de los derechos.

Asimismo, es imprescindible destacar que, desde el enfoque de derechos humanos, el principio y propósito fundamental del derecho de acceso a la información pública, expreso en varios documentos, es que cada solicitud tendrá, *necesariamente*, una respuesta – la información buscada, una negativa motivada o ambos, en caso de acceso parcial<sup>1353</sup>. En ese

---

hagan saber los motivos por los que en su caso el acceso puede ser denegado”. Piñar Mañas, J. L., “Derecho de acceso a la información pública... Op. cit. p. 48. Destaque del investigador.

<sup>1352</sup> A propósito, según el Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero, del CTBG, “la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo” (conclusión). Esther Arizmendi Gutiérrez, primera Persona a presidir el Consejo, tras mencionar que “[e]l Tribunal Constitucional ha fijado una reiterada jurisprudencia (...) asumida también por el Tribunal Supremo, según la cual resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza” (pár. 2.I), citó los arts. 122 y 124 de la Ley 39/2015 (pár. 2.II). CTBG. Criterio interpretativo 1/2016. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio. 17 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>. Acceso el 14 de noviembre de 2019. Sobre los criterios interpretativos, vd. art. 38.2.a) de la Ley 19/2013 y art. 8.2.b) del RD 919/2014.

Se reconoce y agradece la labor y la contribución de Arizmendi Gutiérrez, fallecida el 19 de noviembre de 2017, en favor de nuestro derecho.

<sup>1353</sup> Vd., p. ej:

i) Documento “El derecho del público a saber – Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”, de junio de 1999:

Principio 1 - Máxima Divulgación: “Cuando una autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, le incumbirá justificar la negativa en cada etapa del procedimiento. En otras palabras, la autoridad pública ha de demostrar que la información que desea retener está comprendida en el régimen restringido de excepciones”;

Principio 4 – Régimen restringido de excepciones: “Se deberá atender a todas las solicitudes privadas de información presentadas a los órganos públicos, a menos que el órgano público de que se trate demuestre que la información está amparada por el régimen restringido de excepciones”;

sentido, para la Corte de San José, la ausencia de una *decisión escrita debidamente fundamentada* tornó la decisión *arbitraria* e incompatible con el art. 8.1 CADH<sup>1354</sup>. Asimismo, por ocasión de la sentencia del caso Guerra, del Tribunal de Estrasburgo, el juez Jambrek manifestó que la insuficiencia de fundamentación ante una solicitud de acceso debería ser considerada equivalente a injerencia gubernamental, en contrariedad con el art. 10

---

Principio 5 - Procedimiento para facilitar el acceso: “La ley establecerá plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique por razones de peso expuestas por escrito”;

ii) Principios de Lima, de noviembre de 2000: Principio 8: “[l]as personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones”;

iii) informe anual 2003 de la Relatoría interamericana (doc. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2.): “[l]a elaboración de un régimen de acceso a la información que cumpla con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es una tarea más compleja que la de simplemente declarar que el público puede tener acceso a la información en poder del Estado. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, incluido el principio de la máxima divulgación” (cap. IV, párs. 32). Vd. párs. ss;

iv) Declaración conjunta de diciembre de 2004: “[e]l derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”; “[l]a autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”;

v) Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, de la Relatoría interamericana, de 2007: “para que una negativa de entregar información ante una solicitud de una persona pueda considerarse legítima debe ser realizada por escrito. Esto tiende a abolir la práctica constante del silencio o de los rechazos orales” (pár. 159). Y sigue: “Dicha decisión debe contar con los motivos y los fundamentos legales que permiten la restricción. El Estado debe demostrar y describir todos los elementos necesarios para que una restricción sea legítima en su respuesta” (pár. 160). Vd. párs. 158 y ss. y 165;

vi) informe Anual de 2010 del relator Especial de Naciones Unidas (doc. ONU A/HRC/14/23): “Los Estados deben tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, incluido el principio de la máxima divulgación” (pár. 32);

vii) informe A/68/362, del relator Especial de Naciones Unidas, de 4 de septiembre de 2013: “[l]a negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso” (pár. 76);

viii) Observación General 34, adelante tratada. Por cierto, los documentos anteriores ya fueron examinados.

A propósito, vd. art. 20.2 de la LAIP y arts. 21, 24 y 35.1 de la Ley 39/2015.

<sup>1354</sup> La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes, de 2006, trae: “dicho artículo [13 de la CADH] ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda *tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada* cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto” (pár. 77; destaque del investigador); “[e]n el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información *no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada*, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, *con lo cual dicha decisión fue arbitraria* y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención” (pár. 122; destacados del investigador). Asimismo, vd. párs. 114 y ss., punto resolutivo 2 (no unánime), Voto Disidente conjunto del Juez Abreu Burelli y de la Jueza Medina Quiroga y el Voto Concurrente Razonado del Juez García Ramírez. A propósito, importa registrar las varias referencias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de la tramitación de la LAIP – y, sin embargo, una de sus principales lecciones no fue incorporada a la norma. Por cierto, más allá de la cuestión de las fuentes de derecho internacional público, parece razonable abogar que documentos interamericanos como los citados en este párrafo – *gritos* relevantes en el proceso de *tecer a manhã* – son “políticamente aplicables a España” (como mínimo, son dignos de atención por parte de ese Estado), dada la especial relación de ese país ibérico con la OEA y el sistema interamericano – la condición de observador permanente de la OEA, la manutención de Misión Observadora Permanente ante la OEA, donaciones financieras al sistema interamericano de derechos humanos o la visita, el 31 de agosto de 2018, del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, a la Corte Interamericana, evidencian el alto grado de importancia conferido por España a dicha organización y su sistema de derechos humanos. Vd. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OEA/es/quees2/Paginas/default.aspx>; <http://www.oas.org/es/cidh/donantes/2013/default.asp>; <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/aportes-donaciones> y [http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_36\\_18.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_36_18.pdf). Todos con acceso el 29 de septiembre de 2018.

CEDH<sup>1355</sup>. El silencio administrativo ante solicitudes de acceso a información pública es incompatible con esos estándares.

En carta al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, nueve organizaciones no gubernamentales denuncian el doble silencio administrativo con fundamento en la OG 34<sup>1356</sup>.

Según dicha Observación General:

“Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran *con puntualidad* y conforme a *normas* claras que fueran *compatibles con el Pacto*. (...)”

Las autoridades deberían *exponer las razones de cualquier denegación* del acceso a la información. Habría que establecer dispositivos para los *recursos* contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado *sin respuesta*”.<sup>1357</sup>

La mención a “solicitudes que se hayan dejado sin respuesta” no significa, de ningún modo, legitimar el silencio administrativo, sino todo lo contrario. En efecto, el Comité de Derechos Humanos enfrenta el tema y recomienda establecer recursos como remedio contra la omisión estatal<sup>1358</sup>.

---

<sup>1355</sup> La Opinión concurrente del Juez Jambrek por ocasión del caso Guerra (sentencia de 1998), trae: “[i]n my view, the wording of Article 10, and the natural meaning of the words used, does not allow the inference to be drawn that a State has positive obligations to provide information, save when a person of his/her own will demands/requests information which is at the disposal of the government at the material time”. Y sigue: “I am therefore of the opinion that such a positive obligation should be considered as dependent upon the following condition: that those who are potential victims of the industrial hazard have requested that specific information, evidence, tests, etc., be made public and be communicated to them by a specific government agency. If a government did not comply with such a request, and gave no good reasons for not complying, then such a failure should be considered equivalent to an act of interference by the government, proscribed by Article 10 of the Convention”. (destaque del investigador)

<sup>1356</sup> Llevan a las Naciones Unidas que “[i]nquietantemente, la ley permite al Consejo adoptar el silencio administrativo en respuesta a las apelaciones del público contra las negativas de los organismos públicos a entregar información. Este doble silencio administrativo permitido por la ley es contrario a la exigencia en la Observación General n° 34 que “[l]as autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información”. Reporters Without Borders – Spain; Access Info Europe, Madrid; Reporters Without Borders International, Paris; AMARC Europe; Free Expression Associates, London; European Federation of Journalists (EFJ), Brussels; Article 19, London; WAN-IFRA International Press Institute (IPI), Vienna. *Lista de cuestiones para considerar en el sexto informe periódico en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 15 de octubre de 2014. Disponible en <https://www.apmadrid.es/wp-content/uploads/images/stories/cartaparaComiteDerechosHumanosONU.pdf>. Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1357</sup> Pár. 19. Antecedente inmediato: “[a]demás, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo, leyes sobre la libertad de información”. Destakes del investigador.

Asimismo, el pár. 22 de la OG 34, al tratar del pár. 3 del art. 19 del PIDCP, trae:

“En el párrafo 3 se enuncian condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar “fijadas por la ley”; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad”.

<sup>1358</sup> Los textos en inglés y francés del pasaje correspondiente del citado pár. 19 son muy claros:

“The procedures should provide for the timely processing of requests for information according to clear rules that are compatible with the Covenant. (...) Authorities should provide reasons for any refusal to provide access to information.

El doble silencio administrativo previsto por la Ley 19/2013 también es incompatible con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente ante la OG 34 y demás estándares aplicables<sup>1359</sup>. Los arts. 2.3.a) y 2.3.b) del PIDCP determinan:

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a *garantizar* que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un *recurso efectivo*, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, *decidirá* sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; (destaques del investigador)

La *obligación* estatal *positiva* de *garantizar un recurso efectivo* implica una serie de medidas, como la previsión jurídica de dicho recurso, la existencia de una autoridad o de un órgano imparcial para juzgarlo y su respectiva estructura administrativa, formación de personal, etc. Dicha obligación implica, además, dar a conocer los fundamentos de la decisión. El silencio administrativo ante una solicitud de acceso a la información pública imposibilita conocer, p. ej., el límite al DAIP en que se fundamenta la Administración (vd. art. 14 y ss. de la Ley 19/2013) o la adecuación de la interpretación conferida. Así, el art. 20.4 de la LAIP es incompatible con los arts. 2.3.a) y 19 del PIDCP, especialmente ante la OG 34 y demás estándares aplicables<sup>1360</sup>. *¿Cómo recurrir de lo desconocido?*

La *obligación* estatal *positiva* de *garantizar un recurso efectivo* implica, igualmente, una *decisión* de la autoridad competente. Pero su especial importancia ha merecido la especial atención de disposición específica – los Estados tienen la obligación positiva de *decidir* los recursos sobre violación del DAIP. Así, el art. 24.4 de la LAIP, que prevé la posibilidad de silencio del CTBG, es incompatible con los arts. 2.3.b) y 19 del PIDCP, especialmente ante la OG 34 y demás estándares aplicables.

---

*Arrangements should be put in place for appeals from refusals to provide access to information as well as in cases of failures to respond to requests*". Disponible en <https://undocs.org/CCPR/C/GC/34>. Acceso el 12 de mayo de 2019.

*“Les procédures devraient permettre le traitement diligent des demandes d’information, en fixant des règles claires qui soient compatibles avec le Pacte. (...) Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à une information et en cas de non-réponse à une demande”*. Disponible en <https://undocs.org/fr/CCPR/C/GC/34>. Acceso el 12 de mayo de 2019.

<sup>1359</sup> Como visto, documentos no vinculantes, como Observaciones Generales o Declaraciones Conjuntas de relatores especiales, que traen estándares sobre la materia, deberían servir de guía interpretativo. Las Observaciones Generales son consideradas las “interpretaciones autorizadas” de sus respectivos tratados.

<sup>1360</sup>Vd. art. 13 CEDH y art. 8 DUDH. A propósito, vd. arts. 8 y 25 de la CADH.

De hecho, la posibilidad de silencio del CTBG, órgano encargado de realizar la LAIP, además de incompatible con los estándares internacionales de derechos humanos, es incomprensible – especialmente con el amplio plazo de tres meses para resolver. Es crucial dotar al CTBG de los recursos humanos y financieros necesarios para que pueda desempeñar bien su importante labor<sup>1361</sup>, así como incentivar a sus funcionarios para que cumplan adecuadamente sus funciones y sancionar a aquellos que no lo hagan.

Así, por fuerza de los arts. 2.3.a), 2.3.b) y 19 del PIDCP y a la luz de los estándares mencionados, en especial la OG 34, los Estados tienen la obligación positiva de reaccionar – y de hacerlo tempestivamente – a todas y cada una de las solicitudes de acceso a la información pública.

Ante todo lo expuesto y en atención al art. 2.2 del PIDCP, se concluye que, desde el enfoque de derechos humanos, España tiene la obligación de armonizar los arts. 20.4 y 24.4 de la LAIP con el citado Pacto Internacional.

Asimismo, la extinción del silencio administrativo ante solicitudes de acceso a la información pública, además de compatible con los principios y propósitos de derechos humanos, es igualmente compatible con el vigor de la democracia española, por lo que podría ser una meta nacional – con incentivos positivos e incluso negativos<sup>1362</sup>. Podría incluso formar parte del próximo plan de derechos humanos. En ese contexto, el instituto del silencio administrativo ante solicitudes de acceso a la información pública debería ser considerado, como mucho, apenas una disposición transitoria. Y como medida de emergencia, España

---

<sup>1361</sup> Esther Arizmendi, en entrevista al periódico El País, informó: “[t]enemos un presupuesto de tres millones de euros, y el 80% se va en pagar sueldos y alquiler. Hemos pedido un edificio afectado para no tener que pagar. Nos quedan 400.000 euros para hacerlo todo: formación, actividad y seguimiento, reuniones con comunidades autónomas. A veces nos hemos sentido un poco solos en esta lucha”. En la ocasión, expresó que “la transparencia entre los políticos es una palabra y una bandera en la que se envuelven mucho, pero a la hora de apostar por ella, dar ejemplo, hacerla algo vivo, no veo mucha iniciativa”. SEVILLANO, E. G. *No podemos obligar ni multar, y ese es un defecto tremendo de la ley*. 28 de septiembre de 2016. El País. Disponible en [https://politica.elpais.com/politica/2016/09/28/actualidad/1475061979\\_952944.html](https://politica.elpais.com/politica/2016/09/28/actualidad/1475061979_952944.html). Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1362</sup> El art. 20.6 de la Ley 19/2013 dispone que “[e]l incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave”, como ya visto. Podría ser interesante, quizás, considerar como infracción leve el incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo una o dos solicitudes. Así, el efecto disuasorio de la sanción podría operar con más rapidez, previniendo nuevas violaciones del ejercicio de nuestro derecho. Es fundamental, sin embargo, que los funcionarios tengan condiciones dignas de ejercer adecuadamente su labor. Una idea de incentivo positivo, también aplicable a otros países, podría ser la institución de un premio, como el reconocimiento público – “funcionario amigo de la publicidad”, p. ej. – a los funcionarios que contesten en plazo y adecuadamente cada una de las solicitudes de acceso a la información pública a su cargo en determinado período. Rivero Ortega, en 2012, propuso “una reforma del Derecho disciplinario”: introducir la “falta específica” de “incumplimiento de la obligación de resolver” y “desarrollar la posibilidad de que el particular afectado por el incumplimiento de la obligación de resolver pudiera activar la aplicación del Derecho disciplinario” (p. 181). En cuanto a las autoridades, sugiere “activar una responsabilidad patrimonial de orden personal, permitiendo además que los afectados por las pasividades más dañinas exijan directamente a los titulares de los órganos competentes compensación por los perjuicios sufridos” (p. 182). Rivero Ortega, R., Op. cit. pp. 181-182.



podría publicar las solicitudes de acceso a la información pública que tengan el silencio como respuesta.

Se observa, por fin, que, en Brasil, se prevé incluso la posibilidad de presentar “*reclamação*” a la “*autoridade de monitoramento*” en caso de ausencia de respuesta a una solicitud de acceso a la información pública – en línea con la OG 34<sup>1363</sup>.

\*\*\*

Como es posible observar, la LAIP española tiene *amplio margen de perfeccionamiento*. Además de los puntos ya examinados, cabe destacar que se perdió la oportunidad de tratar de la esencial cuestión de los plazos de clasificación de documentos – la ley 19/2013 no prevé plazo máximo de restricción de acceso a la información pública; mantenido ese contexto, determinada información pública puede mantenerse oculta *ad aeternum*, lo que configura importante fragilidad de la norma, que hiere gravemente el sentido y propósito del derecho de acceso a la información pública y la propia democracia española<sup>1364</sup>. Al fin y al cabo, el sigilo es – o debería ser – una característica necesariamente temporal de la información pública, como dispone la legislación brasileña<sup>1365</sup>. Es suficiente con repetir las palabras de Konder Comparato, que, de forma magistral, enseña que la prórroga de sigilo por plazo indeterminado “*é incompatível com o caráter público dos documentos. Se a revelação do seu teor pode ser negada para sempre, o documento em questão deixou de pertencer ao povo. Nunca é demais repetir que o adjetivo público vem do publicus romano, que indicava aquilo que pertence ao povo, e que não pode, por conseguinte,*

---

<sup>1363</sup> Decreto 7.724

Art. 22. No caso de omissão de resposta ao pedido de acesso à informação, o requerente poderá apresentar reclamação no prazo de dez dias à autoridade de monitoramento de que trata o [art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011](#), que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento da reclamação.

<sup>1364</sup> Según el informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, por ocasión de su misión a España (doc. ONU A/HRC/27/56/Add.1):

“54. El Relator Especial expresa preocupación por que, invocando riesgos a la seguridad nacional y la Ley de Secretos Oficiales, documentos históricos y grandes fondos militares y policiales permanecen clasificados y sin criterios claros que permitan su desclasificación. (...)”

57. El Relator Especial lamenta que la reciente Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no haya sido la oportunidad para abordar los vacíos legales en materia de acceso. Lamenta que recientes propuestas legislativas que buscaban atender esta situación hayan sido desestimadas. (...)”

**104. El Relator Especial formula a continuación sus principales recomendaciones y reitera su plena disposición para acompañar a las autoridades en su implementación. Insta al Gobierno a las instancias del Estado relevantes a:**

**i) Establecer una política estatal de archivos que garantice el acceso a todos los fondos, revisando los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, para ajustarlos a los estándares internacionales aplicables, incluyendo regulaciones claras, por ejemplo a través de la adopción de una Ley de archivos”.** Negrita en el original. Vd., además, pár. 56. Asimismo, vd. Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia...* Op. cit. p. 165. Los autores se refieren al art. 3.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos.

<sup>1365</sup> Vd. art. 4º, III de la Ley 12.527 y art. 3º, IV del Decreto 7.724; vd., asimismo, arts. 23 y 24 de la LAIP.



*ser objeto de destruição ou definitiva ocultação pelos servidores públicos, isto é, os servidores do povo*<sup>1366</sup>.

Con la incertidumbre acerca del tiempo para que la solicitud llegue a su destino y empiece el plazo de respuesta y la posibilidad de doble silencio administrativo, entre otros puntos con margen para perfeccionamiento, se podría considerar que, en España, el DAIP (que debería ser un derecho fundamental) tiene indeseables semejanzas con un *acto de gracia* de la Administración – uno no sabe cuándo o si tendrá una reacción a su solicitud de acceso.

Asimismo, la inclusión de normas de buen gobierno en la LAIP debería ser considerada más allá de la cuestión de la técnica legislativa. Tal inclusión, fruto, quizás, del momento conturbado de elaboración de la norma, podría desviar la atención de las Personas de todo el potencial, de todas las posibilidades otorgadas por el derecho de acceso a la información pública e inducir el pensamiento colectivo a limitarla a temas de buen gobierno y corrupción, mientras otros temas delicados e importantes, como la protección y promoción de los derechos humanos<sup>1367</sup>, seguirían eclipsados.

En ese contexto, no parece desmedido afirmar que la tímida LAIP española ofrece poco más que una mera *apariencia de transparencia y publicidad*<sup>1368</sup>. Sin embargo, sería temerario afirmar que la Ley 19/2013 podría ser parte de un “plan de emergencia” de los interesados en la manutención del *status quo* – ofrecer un arma insuficiente para cambiar verdaderamente la realidad, pero suficiente para, en cierta medida, calmar los ánimos inquietos de los “indignados” del Movimiento 15-M y de la sociedad en general. Afirmar algo en ese sentido requeriría una amplia investigación, algo ajeno al objeto de esta tesis. Lo que sí se puede afirmar, sin lugar a dudas, es que la LAIP es, al menos en parte, una “reacción de emergencia” a los gritos de las Personas y de otros actores.

---

<sup>1366</sup> KONDER COMPARATO, F., Carta... Op. cit. p. 3.

<sup>1367</sup> Aquí entran, p. ej., cuestiones como los desaparecidos de la dictadura franquista, inmigrantes “sin papeles”, políticas públicas de educación, sanidad, el II Plan de Derechos Humanos, etc.

<sup>1368</sup> Para Alonso Timón, “pesa sobre ella [Ley 19/2013] el *‘fumus mali iuris’* de que es esta otra norma de *‘marketing político’* que le sirve al Gobierno como coartada para vender que nuestro país ya cuenta con una Ley de Transparencia y Buen Gobierno que nos pone al nivel de otros países de nuestro entorno que cuentan desde hace algunos años con una normativa similar, pero que, en el caso español, tal y como está redactada, coarta, limita y casi estrangula la exigencia práctica del cumplimiento por parte de los poderes públicos de ese estándar de actuación”. Alonso Timón, A. J., Op. cit. p. 49. Itálico en el original. Al final de su texto, expresa ser “plausible la iniciativa legislativa aprobada, aunque el contenido de la misma tenga aspectos manifiestamente mejorables. No obstante, es un primer paso en la buena dirección”. p. 81. Parada Vázquez, a su vez, tras referirse a la exposición de motivos de la Ley 19/2013, expresa: “la realidad es que la regulación vigente es en extremo cicatera y sigue viendo con notoria desconfianza el ideal democrático de la plena transparencia en la instrucción y resolución de los procedimientos administrativos”. Parada Vázquez, R., Op. cit. p. 149.

Como se ha visto, la Ley 19/2013 ha buscado inspiración en el derecho europeo y en el derecho comparado<sup>1369</sup> y el enfoque de derechos humanos no fue una prioridad en la gestación de la norma. No es sorpresa, pues, que, desde ese enfoque, la LAIP española tenga tanto margen de perfeccionamiento<sup>1370</sup>.

En efecto, se percibe una importante disociación entre el discurso de varios actores a lo largo de la gestación de la norma – los derechos humanos fueron objeto de varias referencias, como ha sido visto – y el texto final de la Ley 19/2013. Las razones para ello, también ajenas al objeto de esta investigación, son dignas de la mejor atención.

Sin embargo, a pesar de todas sus imperfecciones, la Ley 19/2013 es un paso hacia la *Espanha da liberdade*. En ese sentido, disposiciones como las relacionadas con la publicidad activa, examinadas en el capítulo siguiente, constituyen una importante contribución al proceso de consolidación de nuestro derecho.

Más que un punto de llegada, la LAIP española es un *punto de partida*.

Es imprescindible seguir gritando a fin de *tecer* – de forma transparente y pública, participativa, consensuada – en España un derecho fundamental de acceso a la información pública. Entre los pasos siguientes de “un camino de no retorno”<sup>1371</sup>, podrían constar reformas de la LAIP y de la Constitución. Todo ello, por supuesto, desde un enfoque de derechos humanos.

---

<sup>1369</sup> “La norma se ha inspirado en el Derecho europeo y comparado, que ha sido objeto de intenso estudio. La ley, dice la MAIN, no se presenta como transposición de normativa comunitaria, ya que, hasta el presente, la materia que regula se ha mantenido dentro de la competencia de los Estados, con las excepciones de la información en materia de medio ambiente y la reutilización de información del sector público, en los que como consecuencia de la transposición de sendas Directivas comunitarias, contamos en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003”. MESEGUER YEBRA, J., *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Diputación de Granada), Barcelona, 2014. p. 31.

<sup>1370</sup> Por cierto, mientras la expresión “derechos humanos” no aparece en la Ley 19/2013, “*direitos humanos*” aparece en tres ocasiones en la Ley 12.527.

<sup>1371</sup> ARENILLA SÁEZ, M., “Prólogo”, en *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 11-12. En sus palabras: “[l]a Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno cuenta con la virtud de iniciar un camino de no retorno”. p. 12.

#### **4.7. El derecho de acceso a la información pública tras la reforma administrativa de 2015**

En octubre de 2015, fueron publicadas la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>1372</sup>, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que traen impactos significativos al ordenamiento jurídico español<sup>1373</sup>. Veamos los cambios más relevantes en lo que se refiere al objeto de investigación.

La transparencia, en el preámbulo de ambas normas, aparece relacionada con la competitividad de la economía. De hecho, según el preámbulo de la Ley 40/2015, la OCDE ha valorado de forma positiva la reforma administrativa.

Una de las claves de la ley 39/2015 es el uso de la tecnología como instrumento para la transparencia. En efecto, según su preámbulo, “la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”. Así, “[e]n materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento”. La norma prevé incluso registros electrónicos de apoderamientos (arts. 5 y 6)<sup>1374</sup> así como la posibilidad, a interesados en procedimiento administrativo, de “identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas” (art. 9.2). Además, se prevé el derecho y la obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos (art. 14).

El art. 13 trae un rol de “[d]erechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas”. Para Cosculluela, es “loable el intento de fijar ese catálogo y situar al ciudadano en una dimensión no subordinada ante la Administración, recordando, por

---

<sup>1372</sup> Sobre la norma, vd. BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Lección 6: El procedimiento administrativo”, en C. BARRERO RODRÍGUEZ (Coord.), *Lecciones de derecho administrativo: Parte General. Volumen I*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 209-266. pp. 210 y ss. Barrero Rodríguez nota que la norma “[c]onstituye el eslabón último de una larga historia”. p. 210. Cabe registrar, de entrada, que ciertas disposiciones de la Ley 39/2015 producirán efectos a partir de del día 2 de octubre de 2020, conforme disposición final séptima.

<sup>1373</sup> BOE núm. 236, de 2 de octubre. Sobre el ámbito subjetivo de aplicación, vd. art. 2 de ambas normas, en especial, art. 2.3.

<sup>1374</sup> Aunque la cuestión competencial en España no forme parte del objeto de esta investigación, se registra que algunas disposiciones de la norma tuvieron su constitucionalidad cuestionada y fueron objeto de consideración de la Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo (vd. arts.6, 129, 130, 132, 133 y disposición adicional segunda).

el contrario, que es ésta la que tiene un carácter servicial también respecto de los propios ciudadanos, que son miembros de una comunidad política en la que la Administración se inserta con dicha finalidad de servicio”<sup>1375</sup>. En ese contexto, entre los derechos catalogados por el art. 13, se encuentra el de acceso a la información pública. El art. 13.d) de la Ley 39/2015, prevé el derecho “[a] acceso a la información pública, archivos y registros”, mencionando expresamente la Ley 19/2013. En palabras de Cosculluela, “[c]omo una consecuencia más del principio de que la Administración está al servicio de los ciudadanos, se reconoce el derecho de éstos de acceso a los citados archivos y registros”<sup>1376</sup>.

El art. 71.1 prevé que “[e]l procedimiento (...) se impulsará de oficio (...) respetando los principios de transparencia y publicidad”. La transparencia aparece, igualmente, entre los principios de buena regulación (art. 129.1 y art.129.5).

El art. 16.1 prevé un “Registro Electrónico General”, que “funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo”, al paso que el art. 17.1 prevé un “archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”.

El art. 21.4 obliga las Administraciones a “publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia” – publicidad activa. El art. 53 prevé, entre los derechos de los interesados en procedimientos administrativos, el derecho “[a] conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda” y el derecho a consultar información como la mencionada en el “Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso” (art. 53.1.a). También trae el derecho “[a] obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar” (art 53.1.f).

---

<sup>1375</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2016. El autor se refiere a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Itálico en el original. p. 479. Desde el enfoque de derechos humanos, al parecer, el término “ciudadano” es interpretado de forma no restrictiva de derechos.

<sup>1376</sup> Ib. p. 481. El autor se refiere a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Itálico en el original. Sigue el autor: “[l]a previsión se contiene en el artículo 105.b) CE, que la establece fundamentalmente como una garantía de los ciudadanos, pero que tiene indudablemente una significación más amplia que ha recogido el artículo 13.d) LPC y en la Ley 19/2013”.

El art. 130.1 prevé que “[l]as Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas” – entre los principios, como ha sido visto, se incluye la transparencia – y que el correspondiente informe será público. El art. 132, a su vez, prevé la publicación del Plan Anual Normativo en el Portal de la Transparencia correspondiente. El art. 133.1 prevé la realización de consulta pública por internet “[c]on carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento”<sup>1377</sup>. Como se ve, tales obligaciones de publicidad activa profundizan las previstas en la Ley 19/2013.

Desde un enfoque de derechos humanos, la obligación de revisión normativa debería ser interpretada en el sentido de incluir la periódica armonización del derecho interno al derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, entre los principios de buena regulación mencionados por el citado art. 130 de la Ley 39/2015, se encuentra, por fuerza del art. 129.1 de la misma norma, el de seguridad jurídica. En ese contexto, el punto 4 de ese artículo prevé que, “[a] fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea”. El texto no incluye expresamente los tratados de derechos humanos, lo que desde ya se sugiere. Aunque esa obligación ya exista, como visto al principio de esta tesis, no se debería desaprovechar la oportunidad de incluirla en norma tan relevante<sup>1378</sup>.

La Ley 40/2015, a su vez, prevé, en su art. 3.1.c) la “transparencia de la actuación administrativa” como principio general de la Administración Pública. En efecto, según el preámbulo de la norma, “destaca la incorporación de los de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la

---

<sup>1377</sup> Según el preámbulo de la Ley 39/2015: “en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”.

Por oportuno, vd. disposición final tercera de la Ley 40/2015, que modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la nueva redacción del art. 25 (“Plan Anual Normativo”), art. 26 (“Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, en especial los números 2 y 6) y art. 28 (“Informe anual de evaluación”).

<sup>1378</sup> Vd., p. ej., art. 96.1 CE y art. 2.1 PIDCP. A propósito, sobre el valor de los tratados en el derecho interno español, vd. pp. 179 y ss. de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*, Civitas, Cizur Menor, 2017. Según se lee acerca del art. 95 CE, “[e]l Tratado, pues, habrá de moverse siempre en el marco de la Constitución, como, por otra parte, resulta obvio”. p. 181. Asimismo, vd. arts. 93 a 96 CE.

actuación de todas las unidades administrativas”. El principio de transparencia también se hace presente en los arts. 81.1 y 112.

El art. 38.2 prevé “la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios” disponibles en la sede electrónica, mientras el art. 38.3 hace referencia, entre otros, a los principios de transparencia y de publicidad. El art. 46 trata del archivo electrónico de documentos.

Algunas disposiciones de la Ley 40/2015 pueden servir de precedente al MSCDH, como los principios de “[p]lanificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas” y de “[e]ficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados” (arts. 3.1.g y 3.1.h, respectivamente)<sup>1379</sup>. En ese contexto, el art. 85, sobre control de eficacia y supervisión continua, establece que “todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales” (art. 85.1). El art. 92, sobre contenido y efectos del plan de actuación, prevé que “[e]l plan inicial de actuación contendrá, al menos: (...) [l]os objetivos del organismo, (...), los indicadores para medirlos, y la programación plurianual de carácter estratégico para alcanzarlos, especificando los medios económicos y personales que dedicará” (art. 92.1.e)<sup>1380</sup>. Se prevé que el plan de actuación será actualizado anualmente y “deberá guardar coherencia con el Programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria. El Plan de actuación incorporará, cada tres años, una revisión de la programación estratégica del organismo” (art. 92.2). Asimismo, el art. 92.3 prevé la difusión del plan de actuación, de los planes anuales y de sus modificaciones – publicidad activa.

---

<sup>1379</sup> Sobre el art. arts. 3.1.g) y 3.1.h) de la Ley 40/2015, vd. MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M. J. de, “La publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 471-503. pp. 488-489. La autora expone que *Planes Estratégicos* (en general, plurianuales) y *Planes de Objetivos* (usualmente, de un año) son forma de implementar esas normas. Y observa que “[l]a evaluación de los planes y programas forma parte de la propia esencia de los mismos”. p. 488. Destaque del investigador.

<sup>1380</sup> El art. 92.1.e también prevé que: “[a]simismo, se incluirán las consecuencias asociadas al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y, en particular, su vinculación con la evaluación de la gestión del personal directivo en el caso de incumplimiento. A tal efecto, el reparto del complemento de productividad o concepto equivalente se realizará teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de creación y en los anuales”.

## CAPÍTULO 5

# LA PUBLICIDAD ACTIVA EN CUANTO INSTRUMENTO DE REALIZACIÓN DE DERECHOS – NECESIDAD Y URGENCIA DE EXPLICITAR Y PRECISAR OBLIGACIONES POSITIVAS EN LA MATERIA

*E se encorpando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,*  
João Cabral de Melo Neto

*Toda dilação em resolver o problema social é agravá-lo.*  
Pontes de Miranda, 1933

### 5.1. Panorama y propósito

El DAIP, como ha sido visto, es un *derecho multiplicador*, que, con la publicidad activa, ve su potencia ampliada y su alcance amplificado. Considerando, además, el ya examinado valor del estudio de las obligaciones estatales de derechos humanos, se verifica la importancia estratégica de explicitar y precisar las obligaciones en la materia.

En ese contexto, se aboga por que el DAIP, por medio de la publicidad activa, conlleva las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos, a ejemplo de planes de acción con políticas públicas claras, programadas con cronograma, elaboradas de forma participativa, jurídicamente exigibles – como auténticas políticas de Estado.

En el presente capítulo, se verá, en el marco del proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública, que el conjunto de textos internacionales y de leyes nacionales, como las de Brasil y España, actualmente vigente constituye un *corpus* normativo suficiente para explicitar y precisar dichas obligaciones, estratégicas para la realización de los derechos humanos.

El cumplimiento de esas obligaciones, exigible también por los sistemas internacionales de derechos humanos, proporciona – a todos – una perspectiva global y estratégica del estado real del proceso de realización de los derechos humanos en un determinado país y de los pasos programados para ello. Con eso, se posibilita a la sociedad civil, a los individuos, periodistas, fiscales, defensores – en fin, a todos los interesados – la información pública necesaria al control social de políticas públicas para la realización de



derechos humanos. Asimismo, permite a las diversas Administraciones perfeccionar la gobernanza, contribuyendo a superar el *modus operandi* de silos, en que los distintos órganos públicos, incluso de una misma Administración, no dialogan suficientemente<sup>1381</sup>. Información pública para la sinergia por los derechos humanos.

Aunque dichas obligaciones vinculen todos los órganos públicos – que, en la medida de sus competencias, deben producir y difundir la información pública necesaria para la realización de los derechos humanos –, esta investigación, como ya ha sido explicitado, se centra en organizaciones como el *Poder Ejecutivo Federal* o la Administración General del Estado, que, además de producir y difundir regularmente dicha información pública, podrían centralizar la información pública producida por los demás órganos.

Como se verá, la necesidad y urgencia de explicitar y precisar tales obligaciones y establecer mecanismos para su cumplimiento es evidenciada por las respuestas presentadas por Brasil y España a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por este investigador en 2015 y 2016 y concluidas en 2017. Por cierto, es adecuado registrar que, con ese ejercicio – un diálogo con Brasil y con España –, no se juzgan gobiernos, administraciones, políticas. Tampoco se juzga la actuación de cualquier órgano o el trabajo de cualquier Persona.

Las respuestas, ofrecidas en un período desafiante para ambos países – proceso de *impeachment* en Brasil entre diciembre de 2015 y agosto de 2016 y período sin gobierno en España entre diciembre de 2015 y octubre de 2016 –, en general, tienen margen para perfeccionamiento, en especial en lo que se refiere a los pasos programados para la realización de derechos. Con eso, se llega a la preocupante conclusión de que, incluso cuando instados, Brasil y España no fueron, en general, suficientemente precisos acerca de los pasos programados para la realización de derechos. Asimismo, dichas respuestas confirman la importancia de pensar los derechos humanos de forma estratégica y con enfoque preventivo.

Todo ello ratifica la necesidad de perfeccionar el derecho de acceso a la información pública, lo que incluye aumentar la capacidad – y el real interés – de los Estados de, en cumplimiento de sus obligaciones, ofrecer información pública adecuadamente.

---

<sup>1381</sup> Villoria, M., Op. cit. p. 98.

En ese contexto, se propondrá un mecanismo de publicidad activa de la información pública para la realización de los derechos humanos, de carácter permanente, con énfasis en el control social de las políticas públicas – definidas de forma participativa – y enfoque preventivo, que podría igualmente contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata del *Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos (MSCDH)*.

## **5.2. La publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos en textos internacionales**

Es importante tener en mente el artículo 2 del PIDCP:

### **Artículo 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a *garantizar* a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción *los derechos reconocidos en el presente Pacto*, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Cada Estado Parte *se compromete a adoptar*, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, *las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto* y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
  - a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un *recurso efectivo*, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
  - b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
  - c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.(destaques del investigador)

En la *Observación General n° 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, de 2004, se observa: i) que la obligación de que “hagan efectivos” los derechos previstos en el PIDCP “es de efecto inmediato”; ii) que si los derechos previstos en el Pacto

“no están ya protegidos por la legislación o la práctica internas”, los Estados Parte “habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto”; iii) que “consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado” no pueden “justificar el incumplimiento” de la obligación de “que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto”; iv) que “[e]l Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos”; v) la importancia atribuida por el Comité a la no repetición y a la reparación<sup>1382</sup>.

A propósito, cabe recordar, además del art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Observación General nº 31 del Comité de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2004 (doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), según el cual la obligación de adoptar medidas para realizar los derechos, prevista en el art. 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, no admite reservas y es inmediata. Así, “[n]o se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter

---

<sup>1382</sup> 5. La obligación estipulada en el párrafo 1 del artículo 2 de que se respeten y hagan efectivos los derechos reconocidos en el Pacto es de efecto inmediato para todos los Estados Parte. El párrafo 2 del artículo 2 proporciona el marco general dentro del cual se han de promover y proteger los derechos especificados en el Pacto. En consecuencia, el Comité ha indicado, en su Observación general No. 24, que será incompatible con el Pacto toda reserva al artículo 2 habida cuenta de sus objetos y fines.

13. En el párrafo 2 del artículo 2 se dispone que los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivos en el plano interno los derechos reconocidos en el Pacto. Se sigue que, si los derechos reconocidos en el Pacto no están ya protegidos por la legislación o la práctica internas, los Estados Parte, cuando ratifiquen el Pacto, habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto. En caso de haber incompatibilidad entre el derecho interno y el Pacto, se dispone en el artículo 2 que se habrá de modificar la legislación o la práctica internas para ajustarse a las normas impuestas por las garantías sustantivas del Pacto.

14. La obligación consignada en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado.

15. En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos. (...) El Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos.

16. En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que los Estados Parte han de dar reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido infringidos. Si no se da reparación a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido infringidos, queda sin cumplir la obligación de facilitar recursos efectivos, que es el elemento central para cumplir las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2. (...) el Comité considera que en el Pacto se dispone por lo general la concesión de una indemnización apropiada. El Comité toma nota de que, en los casos en que proceda, la reparación puede consistir en la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia y la reforma de las leyes y prácticas aplicables, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos.

17. En general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra sin la obligación, básica según el artículo 2, de que se adopten medidas que impidan la repetición de una violación del Pacto. Por consiguiente, en los casos relativos al Protocolo Facultativo, el Comité ha seguido frecuentemente la práctica de mencionar en sus Dictámenes la necesidad de que, además de los recursos que se pongan al alcance de la víctima, se adopten medidas para impedir la repetición de violaciones del mismo tipo. Esas medidas pueden exigir la introducción de modificaciones en la legislación o la práctica de los Estados Parte.

19. El Comité observa, además, que en determinadas circunstancias el derecho a hacer valer un recurso efectivo puede exigir que los Estados Parte adopten y apliquen medidas provisionales para evitar la repetición de las violaciones y reparar cuanto antes cualquier daño que esas violaciones puedan haber causado.

político, social, cultural o económico dentro del Estado” (par. 14). Sin esa obligación, “[e]n general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra” (par. 17). Por lo tanto, el compromiso con los derechos humanos es del Estado – y no de determinado gobierno.

En ese sentido, la Convención Americana también prevé que:

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Los principales textos internacionales de derechos humanos prevén el derecho o libertad de recibir informaciones. El art. 19 de la Declaración Universal (1948), el art. 10.1 del Convenio Europeo (1950), el art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el art. 13.1 de la Convención Americana (1969), como se ve, respectivamente, traen, de forma expresa, la expresión “recibir [...] informaciones” – denominador común.

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.

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de *recibir* o de comunicar *informaciones* o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, *recibir* y difundir *informaciones* e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, *recibir* y difundir *informaciones* e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.<sup>1383</sup>

---

<sup>1383</sup> Fechas de adopción de los textos. En lo que se refiere al art. 9.1 de la Carta Africana (1981), se nota que “Toda persona tiene derecho a la información” es traducción del investigador, considerando las versiones en portugués y francés, como ya

La presente constatación permite concluir que “recibir informaciones” forma parte del *núcleo duro* de nuestro derecho, lo que, entre otras cosas, trae consigo la obligación positiva de difundir información pública – publicidad activa<sup>1384</sup>.

En ese contexto, la difusión de información pública con impacto en la realización de los derechos humanos encuentra, pues, fundamento jurídico en los principales textos de derechos humanos, de forma expresa<sup>1385</sup> o implícita – como instrumentos vivos que son. Otros textos internacionales y nacionales también fundamentan esa afirmación.

Así, y teniendo en mente la hermenéutica estudiada, veamos ejemplos, en otros textos internacionales, de referencias a la publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos.

En la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, la difusión de información relacionada con derechos humanos aparece estrechamente vinculada a la educación en materia de derechos humanos. Por medio del documento, en especial los párrafos 81 y 82, se recomienda ampliar al máximo la difusión de información pública sobre derechos humanos<sup>1386</sup>.

---

registrado. Se destaca, sin embargo, que la versión en inglés trae la expresión denominador común – “*Every individual shall have the right to receive information.*” Destakes del investigador.

<sup>1384</sup> Dicha obligación puede ser aplicable también a otros actores, como organizaciones internacionales. Esta tesis, sin embargo, se centra en el Estado como sujeto de la obligación de publicidad activa de información con impacto en los derechos humanos.

<sup>1385</sup> El Pacto y la Convención Americana prevén que la libertad de expresión comprende la libertad de recibir informaciones *de toda índole*, lo que, por obvio, incluye la información pública.

<sup>1386</sup> Según el documento:

“la educación en materia de derechos humanos y la *difusión de información adecuada*, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y *debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional*” (pár. 33 de la parte I);

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que *la educación, la capacitación y la información pública en materia de derechos humanos son indispensables* para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz” (pár. 78 de la parte II)

“Habida cuenta del Plan de Acción Mundial para la educación en pro de los derechos humanos y la democracia, adoptado en marzo de 1993 por el Congreso internacional sobre la educación en pro de los derechos humanos y la democracia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y otros instrumentos de derechos humanos, *la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados elaboren programas y estrategias específicos para ampliar al máximo el nivel de educación y difusión de información pública en materia de derechos humanos*, teniendo particularmente en cuenta los derechos humanos de la mujer” (pár. 81 de la parte II)

“Los gobiernos, con la asistencia de organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales, *deben fomentar una mayor comprensión de los derechos humanos* y la tolerancia mutua. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca la importancia de intensificar la Campaña Mundial de Información Pública realizada por las Naciones Unidas. *Los gobiernos deben emprender y apoyar actividades de educación en materia de derechos humanos y difundir efectivamente información pública sobre esta cuestión*” (pár. 82 de la parte II).

Asimismo, vd. pár. 39 de la parte I. Destakes del investigador.

Todas las Personas tienen derecho a ser defensores de derechos humanos, según el art. 1 de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999, por medio de la resolución A/RES/53/144<sup>1387</sup>. El art. 6.a), a su vez, prevé, por ejemplo, que todos tienen derecho a la información sobre los medios por los que los derechos humanos son realizados:

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos,<sup>1388</sup>

La Declaración examinada confiere expresa legitimidad a solicitudes de acceso a la información pública relacionadas con los derechos humanos. Asimismo, sirve de antecedente y fundamento a la obligación positiva de los Estados de difundir, de forma activa, información pública vinculada a políticas públicas con impacto en los derechos humanos. Al fin y al cabo, para realizar los derechos humanos, es necesario tener acceso a información sobre los derechos humanos – asertiva, aunque obvia, no siempre tomada en serio.

Ya en el año 2000, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas entendía que “*la libertad de*

---

<sup>1387</sup> *Artículo 1*

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Resolución 53/144 de la Asamblea General, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, A/RES/53/144 (8 de marzo de 1999), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/53/144>. Acceso el 14 de noviembre de 2019.

<sup>1388</sup> Sigue el artículo 6:

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Sobre los puntos a) y b), nota Mendel: “[e]stas disposiciones, en su mayor parte, procuran asegurar el acceso a la información que está en poder del Estado sobre los derechos humanos y sus violaciones, así como el derecho a difundir esta clase de información. Sin embargo, insinúan una obligación más profunda, largamente defendida por el Artículo 19: que los Estados tienen una substantiva obligación positiva en esta área, incluyendo la de asegurar la disponibilidad de información sobre las violaciones de los derechos humanos. Esto se señala, por ejemplo, con la palabra ‘saber’ en el Artículo 6(a). (...) En otras palabras, no es suficiente que los individuos simplemente tengan acceso a la información que ya tenga el Estado. El Estado también debe asegurar que la información sobre las violaciones pasadas de los derechos humanos esté fácilmente disponible, incluyendo la recolección, ordenamiento, preservación y difusión de esta información, cuando sea necesario”. Mendel, T., *Libertad de información...* Op. cit. p. 19.

*información entraña que los órganos públicos indiquen y difundan en general los documentos de suficiente interés público, por ejemplo, la información básica sobre su propio funcionamiento y el contenido de cualquier decisión o política que afecte a la población*<sup>1389</sup>.

A propósito, el documento “*El derecho del público a saber – Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información*” trae, en el marco del principio de “obligación de publicar”, que, entre las categorías mínimas de información pública a difundir, además de los objetivos y logros de los órganos públicos, también “[e]l contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca”<sup>1390</sup>.

En la *Declaración Conjunta de 2004*, los relatores especiales traen:

Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. *Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación.*<sup>1391</sup>

En la *Declaración Conjunta de 2006*, a su vez, se prevé la “*divulgación de información clave* por iniciativa propia de los organismos”<sup>1392</sup>.

A propósito, en la *Observación General n° 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, de 12 de septiembre de 2011, se afirma que “[p]ara dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público.

---

<sup>1389</sup> Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, pár. 44. Destaques del investigador.

<sup>1390</sup> “Como mínimo, los órganos públicos deberán tener la obligación de publicar las siguientes categorías de información:

- Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costes, *objetivos*, cuentas verificadas, normas, *logros*, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente al público;
- Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;
- Directrices sobre los procedimientos por los que el público pueda hacer aportaciones a las propuestas políticas o legislativas de importancia;
- El tipo de información en poder del órgano y la forma en que esta información se guarda;
- El contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca.”

Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, anexo II, p. 58. Destaques del investigador.

<sup>1391</sup> Destaque del investigador.

<sup>1392</sup> “Los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la *divulgación de información clave* por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.” Destaque del investigador.



Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información” (pár 19)<sup>1393</sup>.

En el informe *El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*, de 30 de diciembre de 2011, la Relatoría Especial expresa que nuestro derecho “impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (...) (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos” (pár. 261). Asimismo, trae que “[e]l Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales” (pár. 285)<sup>1394</sup>.

Poco después, en el *Informe A/68/362*, de 4 de septiembre de 2013, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y opinión manifiesta que “el Estado tiene la obligación de divulgar la información (...) relacionada con violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario. Esta es obviamente información de interés público que requiere una fuerte presunción de transparencia”<sup>1395</sup>.

Por ocasión de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*, en 2012, se decidió no solamente la difusión de los compromisos voluntariamente asumidos, sino también la actualización periódica de esa información<sup>1396</sup>.

---

<sup>1393</sup> En el pár. 3 consta: “[l]a libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos.”

<sup>1394</sup> CIDH. El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12. 30 diciembre 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Americas%202012%2005%2015.pdf>. Acceso el 6 de noviembre de 2019. Asimismo, vd. pár. 470.

<sup>1395</sup> Por cierto, en dicho informe consta que:

“37. Como ya se ha observado, *el Estado tiene la obligación de divulgar la información*, en particular en algunas de sus formas, por ejemplo la *relacionada con violaciones de los derechos humanos* o del derecho humanitario. *Esta es obviamente información de interés público que requiere una fuerte presunción de transparencia*. Se reconocen ampliamente, por un lado, el interés público dominante en la divulgación de información relativa a violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario y, por el otro, la obligación de los Estados de intervenir activamente para garantizar la conservación y divulgación de dicha información. Esas obligaciones, en particular en situaciones de justicia de transición, solo pueden limitarse en circunstancias muy específicas.”

<sup>1396</sup> 283. Acogemos con beneplácito los compromisos asumidos voluntariamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y a lo largo de 2012 por todos los interesados y sus redes para poner en práctica políticas, planes, programas, medidas y proyectos concretos encaminados a promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Invitamos al Secretario General a que recopile esos compromisos y facilite el acceso a otros registros similares en un registro en Internet. La información de ese registro relativa a los compromisos debe ser plenamente transparente y accesible al público y actualizarse periódicamente. Resolución 66/288 de la Asamblea General, “El futuro que queremos”, ya citada.

El Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, de 13 de junio de 2013, observa “la necesidad de un nuevo paradigma” y sugiere “grandes cambios transformativos”, como: “[c]onstruir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos” “y “[f]orjar una nueva alianza mundial”. En efecto, se manifiesta que “[n]ecesitamos una revolución de la transparencia” y que la alianza “debe adoptar un nuevo espíritu y ser completamente transparente”. Asimismo, se llama a una “**revolución de datos** para el desarrollo sostenible” y a “empoderar a las personas con información en el avance hacia las metas”<sup>1397</sup>.

En efecto, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes es asertivo: “[n]ecesitamos una revolución de la transparencia, de modo que los ciudadanos sepan exactamente dónde se gastan sus impuestos, la ayuda a la cooperación y los ingresos de las industrias extractivas. Necesitamos gobiernos que aborden las causas de la pobreza, empoderen a las personas, sean transparentes y permitan el escrutinio de los asuntos públicos”<sup>1398</sup>. El derecho de acceso a la información pública empodera a las Personas.

La alianza mundial sugerida contaría con planes de acción a nivel nacional y local y monitoreo de los avances, con participación de las Naciones Unidas “en el monitoreo a nivel global”. Participarían actores como gobiernos nacionales, países en desarrollo, autoridades locales, institucionales internacionales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, otras entidades filantrópicas e inversionistas de impacto social; científicos y académicos; Personas<sup>1399</sup>.

El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes observa que el acceso a la información pública “puede utilizarse como base para estrategias y planes nacionales”<sup>1400</sup>. Y sugiere un centro único de rendición de cuentas en el marco de las Naciones Unidas, así como la elaboración de un “Panorama sobre el Desarrollo Sostenible Global, redactado conjuntamente

---

<sup>1397</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015”, A/67/890 (13 de junio de 2013), disponible en <https://undocs.org/es/A/67/890>. Acceso el 14 de noviembre de 2019. pp. 8-10. A propósito, “responsables” es “*accountable*”, en el documento en inglés. Negrita en el original.

<sup>1398</sup> Ib. p. 22.

<sup>1399</sup> Ib. pp. 22-24.

<sup>1400</sup> “Mediante sus procesos de planificación nacional, cada gobierno podría escoger un nivel adecuado de aspiraciones para cada meta, tomando en cuenta su punto de partida, su capacidad y los recursos que puede esperar atraer. Podrían recibir comentarios sobre lo que es realista y realizable en cada zona específica por parte de ciudadanos, funcionarios, empresas y la sociedad civil de aldeas, pueblos, ciudades, provincias y comunidades. Se trata de una oportunidad para que los gobiernos garanticen el acceso de los ciudadanos a información pública que puede utilizarse como base para estrategias y planes nacionales”. Ib. p. 34.

cada año o cada dos años por un consorcio de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales” que “monitorearía tendencias y resultados, así como riesgos que amenacen con desbaratar el logro de las metas, al tiempo que recomendaría formas de implementar programas más eficazmente.” Recomienda, además, la convocación periódica, por las Naciones Unidas, de un foro de alto nivel “para analizar los avances y desafíos por delante. Un comité consultivo independiente debería asesorar y hacer recomendaciones como labor preparatoria para este foro”<sup>1401</sup>. Esas sugerencias podrían ser aplicadas también en nivel nacional y local.

El Grupo insta gobiernos y otras instituciones a difundir información no solamente sobre sus gastos, sino también sobre “qué resultados están logrando”<sup>1402</sup>. En ese contexto, la estadística adquiere especial importancia – y contar con datos desglosados es fundamental para el enfoque de derechos humanos<sup>1403</sup>.

La “revolución de la transparencia” propuesta por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes ha encontrado eco en el *Informe A/68/362, de 4 de septiembre de 2013, del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y opinión*<sup>1404</sup>. Igualmente, el art. 6 de la Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos fue objeto del mismo Informe (pár. 22), que examina, entre otros puntos, el acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos (pár. 21)<sup>1405</sup>. El relator es asertivo: “[e]l derecho a recabar y recibir información sobre violaciones de los derechos no se limita,

---

<sup>1401</sup> Ib. p. 35.

<sup>1402</sup> “Muchas instituciones esenciales son públicas, pero no todas. La necesidad de transparencia se extiende a todas las instituciones, entidades gubernamentales así como empresas y organizaciones de la sociedad civil. Cumplir con los propósitos de la agenda post-2015 requiere de todas ellas transparencia. Cuando las instituciones *comparten abiertamente* cuánto gastan y *qué resultados están logrando*, podemos medir los avances hacia cada objetivo. La apertura hará mucho más probable el éxito.” Ib. p. 67. Destacados del investigador.

<sup>1403</sup> “Los indicadores que las monitoreen [las metas] deberían desglosarse para garantizar que no se olvida a nadie, y los objetivos sólo deberían considerarse ‘logrados’ si se cumplen para todos los grupos sociales y de renta relevantes”. p. 10.

“Contar con mejor información y estadísticas ayudará a los gobiernos a monitorear los avances y asegurarse de que sus decisiones estén basadas en evidencias; también puede fortalecer la rendición de cuentas. Esto no se trata únicamente de gobiernos. Los organismos internacionales, OSCs y el sector privado deberían implicarse. Una verdadera revolución de datos se apoyaría en nuevas y existentes fuentes de datos para integrar completamente las estadísticas en la toma de decisiones, promover el acceso abierto y uso de datos, y garantizar un mayor apoyo para los sistemas estadísticos”. p. 37

“En todas partes, las instituciones podrían ser más justas y responsables. *La clave es la transparencia*. La transparencia ayuda a garantizar que no se desperdicien recursos, sino que sean bien gestionados y se les dé el mejor uso posible”. p. 67. Ib. Destaque del investigador.

<sup>1404</sup> “los compromisos mundiales por promover el desarrollo reflejan también el carácter central del acceso a la información; por ejemplo, en su reciente informe (A/67/890, anexo), el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 hace un llamamiento en favor de una revolución de la transparencia”. pár. 3. Doc A/68/362, ya citado.

<sup>1405</sup> 21. Una dimensión concreta del derecho a recabar y recibir información hace referencia al acceso a la información sobre las violaciones de derechos humanos. El acceso a esa información determina con frecuencia el nivel de goce de otros derechos. Constituye un derecho en sí mismo, y así ha sido considerado en diferentes instrumentos y documentos de derechos humanos. Ha sido también objeto de numerosas decisiones e informes de diversos mecanismos y órganos de derechos humanos. Ib.

naturalmente, a violaciones graves y/o sistemáticas cometidas en el pasado” (pár. 24). De hecho, como ya ha sido apuntado, el relator confiere especial importancia al acceso a la información pública sobre las violaciones de derechos humanos (párs. 21, 24, 66, 67, 76 i), 106; “prioridad absoluta”, según consta en el pár. 74). En efecto, del mismo modo, se puede conferir especial importancia a la información pública relacionada con la prevención de violaciones de derechos humanos. Tengamos en mente los principios de máxima divulgación, de obligación de publicar y de promoción de la transparencia en la administración pública (pár. 76) así como el principio democrático (pár. 90) – “[s]i los funcionarios públicos actúan como representantes del pueblo y buscan el bien común, toda decisión o iniciativa adoptada por ellos debería, en principio, ser de conocimiento público”<sup>1406</sup>.

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015) prevé que los Gobiernos realizarán el seguimiento de los progresos de forma sistemática y con datos desglosados. Cabe a cada gobierno decidir cómo incorporar las metas en la estrategia nacional<sup>1407</sup>. Entre las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible están: i) “[c]rear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”

---

<sup>1406</sup> a) Máxima divulgación: La legislación relativa al acceso a la libertad de información deberá seguir el principio de máxima divulgación. Toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, salvo en circunstancias muy limitadas.

b) Obligación de publicar: La libertad de información entraña no solo que los organismos públicos accedan a las solicitudes de información sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad.

c) Promoción de la transparencia en la administración pública: La plena aplicación de las leyes nacionales sobre el acceso a la información requiere que el público esté informado acerca de sus derechos y que los funcionarios públicos adopten una cultura de transparencia. Deben adoptarse iniciativas expresamente encaminadas a divulgar información entre el público en general sobre el derecho de acceso a la información y a sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos a fin de que puedan responder adecuadamente a las demandas públicas.

Informe A/68/362 ya citado. Pár. 76.

<sup>1407</sup> 47. Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial.

48. Se están elaborando indicadores para contribuir a esa labor. Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones. Deberán utilizarse siempre que sea posible los datos y la información facilitados por los mecanismos existentes. Acordamos intensificar nuestros esfuerzos por mejorar la capacidad estadística de los países en desarrollo, particularmente los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos. Nos comprometemos a formular métodos para medir los avances que sean más amplios y complementen el producto interno bruto.

55. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.

Resolución 70/1 de la Asamblea General, ya citada.

(16.6); “[g]arantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (16.7); “[g]arantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (16.10).

La Agenda 2030 se refiere a la *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (Agenda de Acción de Addis Abeba; A/RES/69/313, de 17 de agosto de 2015), que igualmente prevé el uso de datos desglosados, que proporcionan una toma de decisión fundamentada y posibilitan el perfeccionamiento de la formulación de políticas. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce “que es esencial que haya una mayor transparencia y que puede facilitarse publicando información sobre las actividades de desarrollo de forma oportuna, amplia y con miras al futuro en un formato electrónico común y abierto” y que “[e]l acceso a datos y estadísticas fidedignos (...) permite que todos los interesados puedan hacer un seguimiento de los progresos y comprender las ventajas y desventajas y establece una rendición de cuentas mutua”. Asimismo, se prevé “convertir los datos en información útil y viable”<sup>1408</sup>. En Addis Abeba, por lo visto, se observó que la publicidad activa puede contribuir tanto a la toma de decisión y formulación de políticas públicas cuanto a su seguimiento.

---

<sup>1408</sup> “125. Los datos desglosados de gran calidad proporcionan información esencial para adoptar decisiones de forma inteligente y transparente, incluso en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015 y sus medios de ejecución, y pueden mejorar la formulación de políticas en todos los niveles. Será especialmente importante prestar especial atención a los datos cuantitativos y cualitativos, incluidos los datos abiertos, y a los sistemas estadísticos y las administraciones nacionales y subnacionales a fin de fortalecer la capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los países en la alianza mundial. Los sistemas nacionales de estadística tienen un papel central a la hora de generar, difundir y administrar los datos. Deben complementarse con datos y análisis de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado.

127. Reconocemos que es esencial que haya una mayor transparencia y que puede facilitarse publicando información sobre las actividades de desarrollo de forma oportuna, amplia y con miras al futuro en un formato electrónico común y abierto, según proceda. El acceso a datos y estadísticas fidedignos ayuda a los gobiernos a tomar decisiones fundamentadas, permite que todos los interesados puedan hacer un seguimiento de los progresos y comprender las ventajas y desventajas y establece una rendición de cuentas mutua. Aprenderemos de las iniciativas de transparencia y de las normas de datos abiertos que ya existen y tomamos nota de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. Reconocemos además la importancia de la implicación nacional en la agenda para el desarrollo después de 2015, y destacamos la importancia de preparar evaluaciones de las necesidades de los países en esferas prioritarias, a fin de aumentar la transparencia y la eficiencia vinculando las necesidades y el apoyo, en particular en los países en desarrollo.

128. Sin embargo, el acceso a los datos no es suficiente por sí solo para realizar plenamente el potencial que pueden ofrecer para vigilar, examinar y conseguir los objetivos de desarrollo sostenible. Deberíamos intentar garantizar un amplio acceso a las herramientas necesarias para convertir los datos en información útil y viable. Apoyaremos los esfuerzos por lograr que las normas sean interoperables, lo cual permitirá comparar y utilizar los datos procedentes de distintas fuentes con mayor facilidad. Instamos a las instancias públicas y privadas pertinentes a que presenten propuestas para aumentar significativamente los conocimientos, el acceso y la utilización de los datos mundiales, en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015”. Destaqués del investigador.

Resolución 69/313 de la Asamblea General, “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)”, A/RES/69/313 (17 de agosto de 2015), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/69/313>. Acceso el 14 de noviembre de 2019.

La Ley modelo interamericana trae disposiciones dignas de atenta consideración sobre la materia:

12. (1) Los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público.

(2) Nadie podrá sufrir perjuicio alguno debido a la aplicación de una política pública que no fue divulgada de conformidad con el inciso (1) del presente artículo.

13. Las autoridades públicas deberán divulgar la información que afecta a una población específica de la manera y la forma que permita a esa población afectada acceder a esa información, salvo que existan fundadas razones legales, políticas, administrativas o de interés público para no hacerlo.<sup>1409</sup>

Según la Guía de implementación y comentarios de la ley modelo interamericana sobre acceso a la información, “[u]na vez la ley se haya promulgado, los gobiernos deberán desarrollar un plan de acción que debe enumerar las actividades clave, indicar las partes responsables de cada actividad, y establecer plazos para la implementación de la ley”<sup>1410</sup>. Eso se puede aplicar a la propia realización del derecho de acceso a la información pública con impacto en los derechos humanos, como se aboga en esta investigación. A propósito, la publicidad activa puede impulsar la confianza en los gobiernos<sup>1411</sup>, lo que la torna ventajosa tanto para gobernados como para gobernantes.

En la *Declaración de Gobierno Abierto*, tras referencia al principio democrático, los integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto asumen el compromiso de difundir información sobre las actividades gubernamentales, incluso, de forma sistemática, publicar datos sobre “el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales”<sup>1412</sup>.

---

<sup>1409</sup> Doc. OEA AG/RES. 2607 (XL-O/10), ya citado. Ley Modelo en adjunto a la resolución. Sin guía de implementación.

<sup>1410</sup> Y sigue: “Las consecuencias de no contar con un plan de acción son importantes. Sin un plan, las responsabilidades de implementación se confunden y cada órgano procura implementar la ley a su propia conveniencia. Es probable que si la iniciativa no cuenta con la voluntad política de los más altos niveles, aunque la ley haya entrado en vigor, no se tomarán las medidas necesarias para su implementación. En general, el plan de implementación mantiene el proceso homogéneo entre las distintas oficinas y garantiza que todas las instancias administrativas ofrecen los mismos servicios a los solicitantes, reafirmando a su vez que el gobierno está preparado para cumplir con su mandato legal”. *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*, ya citado. p. 46.

<sup>1411</sup> “Una ley de acceso a la información puede contener disposiciones que exijan a los organismos públicos divulgar de forma proactiva cierta información y documentos. Estos requisitos tienen generalmente por objeto fomentar la transparencia y la confianza en el gobierno, y proporcionar información útil al público.” Ib. p. 95.

<sup>1412</sup> *Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente, incluso mediante una supervisión eficaz del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad*

Asimismo, se nota el compromiso de “hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales”. En ese sentido, se manifiesta la intención de difundir información pública “de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones”. Se reconoce que el gobierno abierto demanda “un compromiso permanente y sostenible”<sup>1413</sup>.

Uno de los puntos esenciales del MSCDH es que el acompañamiento – por las Personas, organizaciones, instituciones – de los avances y desafíos en la realización de los derechos humanos ocurre *en tiempo real*. Esa perspectiva estratégica – conjunta; en tiempo real – habilita antever y, con ello, prevenir violaciones de derechos humanos.

### 5.3. La publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos en la LAIP brasileña

Se discute si la LAIP obliga la Administración a producir información pública<sup>1414</sup>. Se aboga, en esta tesis y en solicitudes de acceso a la información pública presentadas, que las

---

civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

*Declaración de Gobierno Abierto*, ya citada. Destaque del investigador.

<sup>1413</sup> Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. *Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones*. Nos comprometemos a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas.

Reconocemos que gobierno abierto es un proceso que requiere un *compromiso permanente y sostenible*. Nos comprometemos a informar públicamente sobre las medidas tomadas para hacer realidad estos principios, a consultar con el público sobre su aplicación y a actualizar nuestros compromisos a la luz de nuevos desafíos y oportunidades.

Id. Destaque del investigador.

<sup>1414</sup> Para Marcondes Martins.: “[e]xclui-se do direito ao acesso o fornecimento de dados que a Administração não disponha”. Y sigue: “[t]rata-se, certamente, da principal restrição ao direito fundamental ao acesso à informação: o administrado só tem, pelo inciso XXXIII do art. 5º da CF/88, direito de obter do Estado dados que este possua. O administrado pode até ter direito a dados não disponíveis para o Estado, mas por outro fundamento (um vínculo contratual, outro dever constitucional, o próprio direito a ser informado, etc.). O direito ao acesso à informação decorrente do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e disciplinado na Lei Federal nº 12.527/11 diz respeito a dados que existem nos acervos da Administração. O Poder Público não é obrigado a fornecer pelo comando ora analisado dados que não possua”. MARCONDES MARTINS, R., “Direito fundamental de acesso à informação”, A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, a. 14, núm. 56, 2014, pp. 127-146. Disponible en <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/96/318>. Acceso el 21 de diciembre de 2019. Citas en las pp. 133 y 135. Vd. pp. 133-135. Desiree Salgado, a su vez, entiende que “[u]ma leitura mais ampla da opinião de Marcondes Martins não parece adequar-se à Constituição e à legislação, principalmente a partir da noção de transparência ativa e da exigência da divulgação de dados a serem produzidos pelos agentes públicos”. Desiree Salgado, E., Op. cit. pp. 4-5. A propósito, vd., asimismo, Camargo Cunha Filho, M., Silva Xavier, V. C., Op. cit. pp. 350-353. Para ellos, cuando de la negativa de la Administración fundada en la inexistencia de información pública, se trata de “impossibilidade material em atender ao pedido do requerente” (p. 351). En ese contexto, se refieren a la ausencia de un inventario general de información pública, al principio de buena fe y a la fe pública. Traen decisiones de la CGU en ese sentido.

obligaciones positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de los derechos humanos, aunque dicha información pública sea inexistente, encuentran previsión en la LAIP y en otros textos normativos.

Veamos las principales disposiciones de la Ley 12.527/11 en ese sentido:

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

*V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

*Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

*§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:*

*V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*

*§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).*

*§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:*

*VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;*

*Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:*

*II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.*

*Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.*

*Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.*

*(destaques del investigador; negritas en el original)*



Desiree Salgado entiende que el art. 7º, VII “faz referência a duas categorias de informação: as que permitem o acompanhamento das políticas públicas e as relacionadas com a fiscalização da Administração Pública, que permitem o controle social preventivo e repressivo”<sup>1415</sup>. De hecho, para ella, “não faltam informações categorizadas como de interesse público para melhorar o controle social sobre o Poder Público”<sup>1416</sup>.

El art. 9º, II prevé que el acceso a la información pública puede ocurrir por medio de *audiências ou consultas públicas*, lo que no solo manifiesta la relación directa entre acceso a la información pública y participación, sino que, según la parte final de la disposición, evidencia el propósito de *innovar* en materia de publicidad activa.

Como se ve, el *desarrollo* del control social de la Administración Pública es una directriz de la Ley 12.527, debidamente concretada en los arts. 7º y 8º de la Ley y su Decreto. Es decir, uno de los propósitos de la LAIP consiste en aumentar el control de la Administración por parte de la sociedad<sup>1417</sup> y la innovación en materia de publicidad activa, debidamente prevista por la parte final del inciso II del art. 9º, aparece como una oportunidad para ello<sup>1418</sup>.

El Decreto 7.724 prevé, en su art. 7º, la difusión de información pública sobre programas o actividades, indicando órgano responsable, metas, resultados y, cuando existentes, indicadores de resultado y de impacto.<sup>1419</sup>

---

<sup>1415</sup> Desiree Salgado, E., Op. cit. p. 100. Y complementa: “[v]ale ressaltar que sempre deve estar presente o disposto no artigo 5º: os dados precisam ser divulgados em linguagem de fácil compreensão e de maneira clara”.

<sup>1416</sup> Ib. p. 109. Al referirse a proyectos de ley para cambiar el art. 8º de la LAI, ampliando el acceso a la información. Vd. pp. 107-109.

<sup>1417</sup> A propósito, vd. Heinen, J., Op. cit. p. 112.

<sup>1418</sup> Ib. pp. 129-130. “[a] LAI, franqueando cada vez mais o acesso às informações, pretende que se realizem com muito mais frequência o procedimento de consultas públicas. Dessa forma, a maior transparência causará um sentimento coletivo em prol do controle da Administração Pública, como no que se refere à correta aplicação dos recursos públicos, desde que este anseio não afete os direitos fundamentais de outros indivíduos”. Y sigue: “[o] inciso II do art. 9º pauta a LAI a partir de um padrão democrático, porque traz a previsão também da possibilidade de realização de audiências e consultas públicas, realçando, pois, a democracia direta e participativa. Essa opção legislativa colore a LAI pela via do princípio democrático, conferindo uma maior autonomia, autodeterminação e autodecisão ao indivíduo”. p. 130. Destaque del autor (itálico en el original).

<sup>1419</sup> Art. 7º. É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o **caput**.

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

Esa disposición del Decreto avanza y retrocede en relación al art. 7º, VII, a) de la Ley 12.527, que desarrolla. A la expresión “programas, projetos, ações”, constante en la Ley, añade “obras e atividades”. Prevé, además, la indicación de la unidad

Asimismo, el art. 8º del Decreto establece, entre otras, la obligación de atender a requisitos como contar con herramienta de investigación de contenido o la grabación de informes en distintos formatos electrónicos para facilitar el análisis de la información<sup>1420</sup>.

El Decreto desarrolla el art. 21 de la LAIP<sup>1421</sup>.

## 5.4. Solicitudes de acceso a la información pública – Brasil

Con eso, se pasa al análisis de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas a distintos órganos del *Poder Executivo Federal*.

### 5.4.1. Solicitud a la *Secretaria de Políticas para as Mulheres – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015*

La solicitud 00082.000063/2015-98, iniciada el 9 de octubre de 2015 y concluida el 27 de mayo de 2016, tras examen de tres recursos, se encuentra disponible en internet<sup>1422</sup>.

---

responsable y los resultados alcanzados. Asimismo, prevé “indicadores de resultado e impacto”, pero “*quando existentes*”, lo que otorga a la Administración un margen de discrecionalidad incompatible con el espíritu y propósito de la Ley.

<sup>1420</sup> Art. 8º *Os sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério da Economia, atenderão aos seguintes requisitos, entre outros. (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)*

*I - conter formulário para pedido de acesso à informação;*

*II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;*

*III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*

*IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;*

*V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;*

*VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;*

*VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e*

*VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.*

<sup>1421</sup> Art. 41. *As informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de classificação em qualquer grau de sigilo nem ter seu acesso negado.*

Art. 42. *Não poderá ser negado acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.*

*Parágrafo único. O requerente deverá apresentar razões que demonstrem a existência de nexo entre as informações requeridas e o direito que se pretende proteger.*

<sup>1422</sup> CGU. Acesso à informação. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 - Pedido 00082000063201598.

Disponível

en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=430130&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3Dpol%25C3%25ADticas%2520mulheres&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

Se solicitó a la entonces *Secretaria de Políticas para as Mulheres* lo siguiente: “*Passos dados e programados (inclusive resultados alcançados e valor investido até o momento, cronogramas de implementação e previsão de orçamento até 31 de dezembro de 2015) para implementar as recomendações 119.90, 119.91, 119.92, 119.93, 119.94, 119.95 e 119.96, feitas, respectivamente, por Canadá, Portugal, Senegal, Singapura, Uzbequistão, Azerbaijão e Irã no âmbito da Revisão Periódico Universal (doc. ONU A/HRC/21/11, de 9/7/12), que contam com o apoio do Brasil (doc. ONU A/HRC/21/11/Add.1, de 13/9/2012) e, mais concretamente, as ações 3.4 e 3.12 do Plano de ação para a gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 (respectivamente, “Promover a divulgação e o acesso à informação, dados, estudos e pesquisas sobre a igualdade de gênero e políticas para as mulheres, por meio do sítio da SPM na Internet e do Observatório de gênero” e “Estimular a elaboração de dados e pesquisas sobre mulheres com deficiência para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas”)*”.

El 3 de noviembre de 2015, en el plazo previsto, el órgano remitió un archivo Word de cinco páginas sobre el *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. El 11 del mismo mes se presentó recurso aclarando que no se trata de la información solicitada. El día 16, en el plazo legal, el recurso es estimado y el órgano envía informes de gestión del período 2011-2014 y del año 2014.

Se presenta nuevo recurso bajo el fundamento de que el material transmitido no trae toda la información pública solicitada, en especial sobre las actividades planeadas, lo que equivale a un rechazo parcial, sin justificativa legal, del acceso solicitado. El 1º de diciembre de 2015, tempestivamente, se envían dos archivos: uno sobre actividades realizadas en 2015, con metas (algunos plazos), resultados alcanzados y otro con presentación realizada en el Ministerio de Defensa, con actividades planeadas, entre otros puntos.

Finalmente, se presenta recurso a la CGU por la ausencia de información pública sobre el valor invertido para la implementación de las actividades citadas. Cuanto a aspectos formales, se indica la ausencia de fecha y local y de firma de la autoridad responsable. El 18 de diciembre de 2015, la CGU informó que, debido a la necesidad de comprobar datos para la toma de decisión (art. 29 de la Ley 9.784 y art. 23, §1º, del Decreto 7.724), buscará “*esclarecimentos adicionais*”. El 23 de mayo de 2016, se recibió correo electrónico de la *Ouidora* de la *Secretaria* con información presupuestaria pertinente. El 27 de mayo de 2016,

la CGU decide por la pérdida de objeto del recurso, puesto que “*as informações disponíveis foram encaminhadas ao cidadão durante a instrução do processo*” (pár. 13 del dictamen)<sup>1423</sup>.

En efecto, el dictamen, firmado por la *Analista de Finanças e Controle* Luíza Galiuzzi Schneider, muestra la importancia del papel de la CGU, que diligentemente buscó, en más de una ocasión, esclarecimientos junto al órgano y logró atender satisfactoriamente la demanda, a pesar de las dificultades técnicas indicadas por el órgano y del desafiante contexto de cambios (párs. 6 y 10 del documento). Asimismo, el dictamen recomienda orientar la *autoridade de monitoramento competente* a perfeccionar procedimientos (párs. 3 y 15). Fue posible notar, a lo largo del proceso, el esfuerzo del órgano, hoy extinto, para atender adecuadamente a la demanda que le llegó.

#### **5.4.2. Solicitud a la *Secretaria de Direitos Humanos – Programa Nacional de Direitos Humanos 3***

La solicitud 00083.000369/2015-34, iniciada el 9 de octubre de 2015 y concluida el 15 de diciembre de 2015, tras examen de dos recursos, se encuentra disponible en internet<sup>1424</sup>.

Se presentó la siguiente solicitud: “*Passos dados e programados (inclusive resultados alcançados e valor investido até o momento, cronogramas de implementação e previsão de orçamento até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019) para implementar as recomendações 119.6, 119.25 e 119.26, feitas, respectivamente, por Costa Rica, Bélgica e Catar no âmbito da Revisão Periódico Universal (doc. ONU A/HRC/21/11, de 9/7/12), que contam com o apoio do Brasil (doc. ONU A/HRC/21/11/Add.1, de 13/9/2012) e, mais concretamente, as ações programáticas “a” e “f” do Objetivo estratégico II da Diretriz 3 e a ação programática “d” do Objetivo estratégico I da Diretriz 17 do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (respectivamente, “Elaborar relatório anual sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, em diálogo participativo com a sociedade civil”, “Criar banco de dados público sobre todas as recomendações dos sistemas ONU e OEA feitas ao Brasil, contendo as medidas adotadas pelos diversos órgãos públicos para seu cumprimento” e “Fortalecer o governo eletrônico com a ampliação da disponibilização de informações e*

<sup>1423</sup> CGU. Parecer. 00082.000063/2015-98. 27 de mayo de 2016.

<sup>1424</sup> CGU. Acesso à informação. Programa Nacional de Direitos Humanos 3 - Pedido 00083000369201534. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432776&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgugov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3DPrograma%2520Nacional%2520de%2520Direitos%2520Humanos%25203&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

*serviços para a população via internet, em formato acessível”). A informação constante na importante iniciativa <http://www.pndh3.sdh.gov.br/> está desatualizada/insuficiente.”*

El 3 de noviembre de 2015, por correo electrónico, se informó que el plazo de respuesta fue prorrogado dada la necesidad de más tiempo para consolidar la información. El 13 de noviembre, tempestivamente, la Secretaria estimó parcialmente la solicitud, con fundamento en el art. 13, III del Decreto 7.724, destacando que *“não se pode transferir ao órgão público o ônus da atividade típica de pesquisa como sucedâneo da obrigação legal de dar acesso a informação pública sob a guarda do ente estatal, sob pena de sobrecarregar a máquina pública”*. Sin embargo, en atención al párrafo único de la misma disposición, informa que la Secretaria tiene, en construcción, una base de datos sobre las recomendaciones de los sistemas ONU y OEA: el *Observatório de Recomendações Internacionais em Direitos Humanos* (ObservaDH – <http://www.observadh.sdh.gov.br>). Asimismo, informa sobre el *Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos* (SNIDH – <http://snidh.sdh.gov.br/>).

El recurso de 1ª instancia aboga que el art. 13, III del Decreto *“se curva à expressa garantia, pela LAI, de acesso a informações como as solicitadas”* (art. 7º, V y art. 7º, VII, a). En esse sentido, *“o acesso a informações dessa natureza foi considerado prioritário pelo legislador, a ponto de merecer garantia explícita, pelo que não pode ser inviabilizada por norma de inferior hierarquia, sob pena de ferir os princípios e propósitos da LAF”*. De todas formas, la información solicitada *“faz parte da rotina e da competência da Secretaria; faz parte da razão de ser, do propósito que justifica a existência do órgão”*. Asimismo, en el local indicado por la Secretaría no se encuentran las informaciones solicitadas. Así, no se trata de *“transferir ao órgão público o ônus da atividade típica de pesquisa”*, sino de *“buscar acesso a informações que não podem ser obtidas de outra forma, dado que a informação disponível no site indicado está incompleta ou desatualizada”*. La respuesta sobre la *ampliação da disponibilização de informações e serviços para a população via internet* es incompleta, *“dada a ausência de informações sobre os passos programados e do cronograma de implementação pertinente”*. Además, se omite cualquier información acerca de los informes anuales sobre derechos humanos.

El 30 de noviembre de 2015, tempestivamente, la Secretaría decide estimar parcialmente la solicitud y contesta que difunde información en su página web, por medio del servicio *Disque 100*, y que el *ObservaDH* y el *SNIDH* integran los esfuerzos de fortalecer el

gobierno electrónico; trae cronograma de implementación del *SNIDH*; cuanto a los informes anuales, menciona dificultades metodológicas y se refiere a otros informes.

Con el recurso a la *Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos* se busca acceso a la siguiente información pública: pasos dados y programados y cronograma para la elaboración del informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Brasil; pasos programados y cronograma para de implementación del *Observatório de Recomendações Internacionais em Direitos Humanos (ObservaDH)*; cuestión presupuestaria de las acciones desarrolladas.

El 15 de diciembre de 2015, un día después del fin del plazo legal, la *Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos*, Sra. Nilma Lino Gomes, comunica que el informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil en 2015 será publicado en el primer semestre de 2016, con “*dados e indicadores sobre a implementação das políticas públicas de direitos humanos no Brasil*”. Asimismo, participa que no hay un cronograma definido para la implementación del *ObservaDH*, dado el proceso de reestructuración por el que pasaba el Ministerio. Por fin, se comunica que no hay acciones presupuestarias específicas<sup>1425</sup>.

#### **5.4.3. Solicitud a la *Secretaria de Direitos Humanos* – luz sobre los años sombríos**

Al andar se hace camino,  
y al volver la vista atrás,  
se ve la senda que nunca  
se ha de volver a pisar.  
Antonio Machado<sup>1426</sup>

En una tesis interdisciplinar, que tiene la Historia como uno de sus ejes, no podría faltar una mirada al pasado – no hay futuro sin pasado. Para evitar pisar determinada senda, es imprescindible volver la vista atrás. ¡Que nunca se vuelva a pisar la senda sombría!

---

<sup>1425</sup> Secretaria de Direitos Humanos. *Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000369/2015-34.*

<sup>1426</sup> *Así como los tratados de derechos humanos, los poemas son textos vivos.* El diálogo con los versos posibilita al lector distintas interpretaciones, que pueden incluso evolucionar con el tiempo, a medida que se va haciendo camino. Así, aunque no se refieren a los años sombríos en Brasil, esos versos – tan leídos, recitados, cantados – se ajustan a ese contexto y a otros semejantes. Y transmiten un poderoso mensaje.

La solicitud 00083.000370/2015-69, iniciada el 9 de octubre de 2015 y concluida el 21 de septiembre de 2016, tras el examen de todos los cuatro recursos posibles, se encuentra disponible en internet<sup>1427</sup>.

Se presentó la siguiente solicitud: *“Passos dados e programados (inclusive resultados alcançados e valor investido até o momento, cronograma de implementação e previsão de orçamento até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019) para implementar o art. 4º, II da Lei 9.140/95, a ação programática “c” do Objetivo Estratégico I da Diretriz 24 do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (“Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos”) e, mais concretamente, os pontos dispositivos 10 e 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros (‘Guerrilha do Araguaia’) Vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010 (respectivamente, ‘O Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 261 a 263 da presente Sentencia’ e ‘O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma nos termos do parágrafo 292 da presente Sentença’)*”.

Aunque hubo prórroga en el plazo de respuesta por la necesidad de más tiempo para consolidar las informaciones, el 13 de noviembre de 2015, la Secretaría desestimó la solicitud con fundamento en el art. 13, III del Decreto 7.724. En atención al párrafo único del mismo artículo, se informa que el Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable por la redacción final de los informes al sistema interamericano y que hay información sobre el cumplimiento de la Sentencia en la página web de la Corte.

---

<sup>1427</sup> CGU. *Acesso à informação. Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010 - Pedido 00083000370201569*. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432707&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3DALL%28Corte%2520Interamericana%2520Gomes%2520Lund%29&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

En recurso de 1ª instancia, se aclara que la información solicitada no se confunde con los informes a la Corte. Además, se cuestiona el art. 13, III, que “*se curva à expressa garantia, pela LAI, de acesso a informações como as solicitadas*” (art. 7º, V y art. 7º, VII,a). De todas formas, la información solicitada forma parte de la rutina y de la competencia del órgano. Asimismo, en el local indicado por la Secretaría no se encuentran las informaciones solicitadas (“*a mais recente resolução sobre o caso no sítio eletrônico da Corte Interamericana data de 17 de outubro de 2014*”).

Por medio de la respuesta tempestiva de 30 de noviembre de 2015, se informa de que las actividades de búsqueda, localización e identificación de los restos mortales de las víctimas de la *Guerrilha do Araguaia* tendrán nuevo planeamiento, ante la nueva estructura ministerial, por lo que no era posible, en aquel momento, informar de los pasos siguientes de las actividades de búsqueda. En lo que se refiere a la directriz 24 del PNDH III, trae que la sistematización de datos y la metodología de investigación pasan por proceso de perfeccionamiento.

En el recurso a la *Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos*, se argumenta que la respuesta al recurso de 1ª instancia es incompleta, “*não enfrenta os argumentos trazidos no recurso e não é motivada, e violação ao art. 50, I da Lei 9784*” y se refiere a aspectos formales.

La respuesta de la *Ministra*, aunque intempestiva (dada en 22 de diciembre; el plazo había agotado el 15 de diciembre), trae importante información pública sobre los pasos dados en la búsqueda, localización e identificación de los restos mortales de las víctimas de la *Guerrilha do Araguaia*. Asimismo, comunica que, por decisión judicial de 2015, el planeamiento de los trabajos de búsqueda debería ser sometido a apreciación judicial, por lo que sería necesario reestructurar dichas actividades<sup>1428</sup>.

En recurso a la CGU, se aduce que la respuesta de la ministra “*é incompleta, pois omissa quantos aos demais pontos solicitados, quais sejam: i) passos programados (pelo juízo competente) para localizar os corpos; ii) passos programados para identificar os corpos (vide reposta ao recurso de 1ª instância); iii) passos dados e programados para “Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias*

---

<sup>1428</sup> Secretaria de Direitos Humanos. *Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000370/2015-69*. 21 de diciembre de 2015.



*relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade” (parte pertinente da ação programática “c” do Objetivo Estratégico I da Diretriz 24 do Programa Nacional de Direitos Humanos 3); iv) passos dados e programados para implementar o ponto dispositivo 16 da Sentença da Corte Interamericana no caso “Guerrilha do Araguaia”; v) valor investido até o momento, cronograma de implementação e previsão de orçamento até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019, para implementar as ações pertinentes”. Se aboga que “[a]lém dos arts. 7º, V e 7º, VII, a) da LAI, já citados, também os arts. 8º da mesma lei e o art. 7º do Decreto 7724 fundamentam o pedido, que, em tese, nem precisaria ser feito, já que a informação solicitada integra o conteúdo mínimo de transparência ativa” y que “[o] art. 21 da LAI também fundamenta o pedido”. Y se concluye que “[a]nte a intempestividade da resposta ao recurso de 2ª instância (sobre o que requer sejam tomadas as providências cabíveis), a desatenção aos aspectos formais da resposta inicial e da resposta ao recurso de 1ª instância (sobre o que requer expreso pronunciamento) e o envio de informação incompleta, não houve acesso integral ao solicitado, o que equivale, na prática, a uma recusa parcial, sem justificativa legal, do acesso pretendido, em violação ao inciso II do § 1o do art. 11 da Lei 12.527 e ao inciso V do § 1o do art. 15 do Decreto 7.724. Com fundamento também no inciso I do § 1º do art. 15 do Decreto 7.724 e demais dispositivos aplicáveis, requer seja dado conhecimento e provimento ao presente recurso”.*

El 4 de enero de 2016, la CGU informó que, debido a la necesidad de comprobar datos para la toma de decisión (art. 29 de la Ley 9.784 y art. 23, §1º, del Decreto 7.724), la CGU buscará “*esclarecimentos adicionais*”.

El 30 de marzo de 2016, la CGU decide por la pérdida parcial de objeto por el envío de la información pública existente y, en el mérito, desestima el recurso, por sigilo judicial. El dictamen del *Analista de Finanzas e Controle* Vítor César Silva Xavier – coautor del tantas veces citado libro “*Lei de acesso à informação: teoria e prática*” – enfrenta las cuestiones formales traídas en el recurso<sup>1429</sup> y recomendó orientar la *autoridade de monitoramento*

---

<sup>1429</sup> Vd. pár. 5. que, al final, acertadamente, trae: “[a]cerca de todas as irregularidades apresentadas pelo cidadão nestes autos, assevere-se que não é evidente a existência de dolo dos agentes públicos, ainda que se reconheça parcialmente as irregularidades apontadas pelo cidadão, cuja conduta é acertadamente pautada no exercício do controle social inclusive dos procedimentos de acesso à informação. Ademais, neste procedimento que visa exclusivamente o acesso à informação, não é possível imputar e aferir pretensa culpabilidade dos agentes, uma vez que não se trata sequer de procedimento em contraditório ou com ampla defesa”. Este investigador aprovecha la ocasión para reiterar su agradecimiento a todas las Personas e instituciones que participaron de ese diálogo y para reconocerles la buena fe y el empeño. CGU. Parecer. 00083.000370/2015-69. 30 de marzo de 2016.

competente en cuestiones procedimentales (pár. 20). En el mérito, tras verificar la descentralización de las informaciones, diligentemente se buscó saber qué información tenía el órgano y solicitó “*esclarecimentos adicionais*” en más de una ocasión. Tras consulta a la *Advocacia-Geral da União*, se confirma el sigilo judicial en la demanda n. 82.00.24682-5. El 22 de marzo de 2016, “*após diversos contatos da CGU*”, fueron enviados, por correo electrónico, cinco informes al recurrente. Por fin, concluye que la ausencia de planeamiento y la necesidad de aprobación judicial imposibilitan atender la solicitud de pasos programados y de valor. Y el sigilo judicial imposibilita conocer los pasos dados. Se destaca la siguiente consideración: “[*q*]uanto aos passos programados, poder-se-ia até afastar a alegação do Estado de que seriam necessários trabalhos adicionais para a disponibilização da informação, pois se trata de um documento que presumidamente deveria existir”<sup>1430</sup>.

Los cinco informes enviados al recurrente son los informes de cumplimiento de la Sentencia del caso Gomes Lund (“*Guerrilha do Araguaia*”), de la Corte Interamericana, de diciembre de 2011, agosto de 2012, enero de 2013, febrero de 2014 y marzo de 2015<sup>1431</sup>.

En el recurso a la CMRI, se aclara que la información solicitada no se confunde con los informes a la Corte Interamericana; se comunica que la información a la que se dio acceso hasta el momento se centra en los pasos dados, que la justificativa de negativa de acceso no comprende la totalidad de la información solicitada (se centra en el sigilo judicial) y que no fue dado acceso ni justificada negativa de puntos como “*passos dados e programados para implementar o ponto dispositivo 16 da Sentença da Corte Interamericana*”. Se aboga que “*a informação solicitada integra o conteúdo mínimo de transparência ativa, conforme art.8º § 1º V da LAI. Ademais, os arts. 7º V, 7º VII a, 8º § 1º V da LAI c/c o art. 21 da mesma lei, o art. 2.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92) e o art. 2º da Convenção Americana sobre direitos Humanos (Decreto 678/92), em análise conjunta e à*

---

<sup>1430</sup> Ib. 16. Assim, considerando que o recorrido ainda não possui planejamento para a ação programática em questão e efetivação da mesma depende de aprovação do juiz no já mencionado processo judicial, verifica-se que não ser possível atender o pedido recursal quanto aos “passos programados” e valor previsto para a ação. Da mesma forma, em razão do processo judicial tramitar em segredo de justiça, impossível atender ao pedido recursal quanto aos “passos dados” e valor investido até o momento. Inclusive, há de se ressaltar que, em suas respostas, o recorrido alegou que nunca houve planejamento estratégico para os Grupos de Trabalho em questão, conforme fundamentos apontados acima.

17. (...) Todavia, a própria existência do planejamento estratégico dependeria da aprovação judicial em um processo que tramita em segredo de justiça, de modo que a justificativa final para se negar acesso a todos os documentos de interesse do cidadão é a própria decisão judicial, a qual não pode ser revista por esta Controladoria:

<sup>1431</sup> Son muchas páginas de información pública relevante para la construcción cotidiana de la democracia, para la consolidación del DAIP, para la realización de los derechos humanos, para, al volver la vista atrás, “ve[r] la senda que nunca/se ha de volver a pisar”. Sería conveniente que esa información fuese difundida por el Ministerio de Derechos Humanos, por el Ministerio de Exteriores y/o por la Corte Interamericana, siempre respetando los demás derechos, como la privacidad. Es posible encontrar algunos de esos informes en internet.

luz do propósito dessas normas, explicitam uma obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de implementação dos direitos humanos. Assim, por via de consequência, caso não exista, tal informação deve ser produzida, não se aplicando, nesses casos, o art. 11 § 1º, III da LAI, o art. 13, III do Decreto 7.724 ou a Súmula CMRI nº 6/2015”. Así, “importa saber, por exemplo, se há previsão de ampliação das atividades do Projeto Direito à Memória e à Verdade e de ampliação da divulgação do portal Memórias da ditadura (citados no relatório de 2015 à Corte Interamericana, cujo envio se agradece) e se há previsão orçamentária para esses projetos para os próximos anos”.

El 21 de septiembre de 2016, la Secretaría Ejecutiva de la CMRI transmite la decisión, unánime, de los miembros presentes, de desestimar el recurso, manteniendo la decisión de la CGU, “com fundamento no art. 22 da Lei 12.527/2011, c/c art. 201 da Lei 3.689/1941”<sup>1432</sup>.

#### **5.4.4. Solicitud a la *Secretaria de Direitos Humanos* - derecho humano al agua potable y el saneamiento**

La solicitud 00083.000371/2015-11, iniciada el 9 de octubre de 2015 y concluida el 15 de diciembre de 2015, tras examen de dos recursos, se encuentra disponible en internet<sup>1433</sup>.

Se solicitó conocer los “*Passos dados e programados (inclusive resultados alcançados e valor investido até o momento, cronograma de implementação e previsão de orçamento até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019) para implementar os parâmetros onusianos sobre o direito humano à água potável e ao saneamento e, mais concretamente, as medidas previstas pelo art. 7 da Resolução A/HRC/RES/18/1 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 12 de outubro de 2011, em especial a que exorta os Estados a garantir plena*

---

<sup>1432</sup> Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 0192/2016-CMRI, de 08 de setembro de 2016.

El Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de octubre de 1941, es el Código de Proceso Penal. Posiblemente se refiera la CMRI al pár. 6º del artículo mencionado.

Art. 201. Sempre que possível, o ofendido será qualificado e perguntado sobre as circunstâncias da infração, quem seja ou presuma ser o seu autor, as provas que possa indicar, tomando-se por termo as suas declarações. [\(Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008\)\(...\)](#)

§ 6º O juiz tomará as providências necessárias à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do ofendido, podendo, inclusive, determinar o segredo de justiça em relação aos dados, depoimentos e outras informações constantes dos autos a seu respeito para evitar sua exposição aos meios de comunicação. [\(Incluído pela Lei nº 11.690, de 2008\)](#)

<sup>1433</sup> CGU. Acesso à informação. Direito humano à água potável e ao saneamento - Pedido 00083000371201511. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=432667&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3Ddireito%2520humano%2520%25C3%25A0%2520%25C3%25A1gua%2520pot%25C3%25A1vel&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

*transparência do processo de monitoramento e avaliação da execução dos planos de ação, projetos e programas na matéria”.*

El 3 de noviembre, el plazo de respuesta fue prorrogado, ante la necesidad de más tiempo para consolidar la información. Así, el 13 de noviembre, tempestivamente, se envía un documento con 14 páginas, con una serie de informaciones relevantes sobre el tema.

El 18 de noviembre de 2015, fue presentado recurso, en que se agradece el envío del material, se aprecia su alta calidad y se reconoce el esfuerzo invertido en su preparación, que va más allá de lo solicitado, al tratar del marco normativo. Cuanto a los pasos programados, sin embargo, “*informa-se apenas que o Plano Nacional de Saneamento Básico prevê alcançar, até 2033, ‘99% de cobertura no abastecimento de água potável, sendo 100% na área urbana, e de 92% no esgotamento sanitário, sendo 93% de área urbana’*”. El 23 de noviembre de 2015, el recurso es desestimado, pues la Secretaria entiende que se aplica el art. 13, III del Decreto 7.724 (trabajo adicional). En atención al párrafo único de la misma disposición, comunica que el sitio web del *Ministerio das Cidades* trae más información sobre las acciones y metas en la materia.

En recurso a la *Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos*, se argumenta que el art. 13, III del Decreto se somete a la explícita garantía del art. 7, V, 7º, VII, a), y que, al ser “*trabalho adicional*”, según doctrina, el que escapa de la competencia del órgano, “[*a*] *informação solicitada faz parte da rotina e da competência da Secretaria; faz parte da razão de ser, do propósito que justifica a existência do órgão*”. Además, el sitio web indicado no traía la información solicitada – enlaces presentaban error<sup>1434</sup>.

La ministra expuso, el 15 de diciembre de 2015 (el plazo de respuesta había finalizado el día 11) que la información buscada no es de competencia del órgano, sino del *Ministério das Cidades* y de la *Agência Nacional de Águas*<sup>1435</sup>.

---

<sup>1434</sup> “*Ainda que o art. 13, III do Decreto 7.724 fosse aplicável, seu parágrafo único seria desatendido, pois no local indicado pela Secretaria não se encontram as informações solicitadas. O endereço <http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab> traz diversos links sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), dois dos quais poderiam complementar as informações sobre os passos programados – ‘Metas de curto, médio e longo prazos’ (<http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab?id=5883>) e ‘Monitoramento, avaliação sistemática e revisão do plano’ (<http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab?id=5873>). Ambos, no entanto, apresentam o mesmo ‘Erro 404 – Artigo não encontrado’.*” Se presentan fotos de los enlaces con error como medio de prueba.

<sup>1435</sup> Secretaria de Direitos Humanos. *Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000371/2015-11*. Diciembre de 2015.

#### 5.4.5. Solicitud a la *Secretaria de Direitos Humanos* – Relatório 2015 y ObservaDH

La solicitud 00083.000260/2016-88, iniciada el 18 de agosto de 2016 y concluida el 9 de marzo de 2017, tras examen de los cuatro recursos administrativos posibles, se encuentra disponible en internet<sup>1436</sup>.

El 18 de agosto de 2016, se presentó la siguiente solicitud: “[c]om referência ao pedido de acesso à informação pública nº 00083000369201534, dirigido à Secretaria de Direitos Humanos em 9 de outubro de 2015, em especial a resposta apresentada em 15 de dezembro de 2015 pela então Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Ante o compromisso da Administração de que ‘será lançado o Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil em 2015, no primeiro semestre de 2016’ e que o documento ‘conterá dados e indicadores sobre a implementação das políticas públicas de direitos humanos no Brasil’, solicita-se acesso aos passos dados desde 15/12/15 e aos passos programados nesse sentido (inclusive valor investido e a investir). Quanto ao Observatório de Recomendações Internacionais sobre Direitos Humanos (ObservaDH), solicita-se acesso aos passos dados desde 15/12/15 e aos passos programados para sua definitiva implementação, principalmente a ‘construção de mecanismo de monitoramento e avaliação do cumprimento das recomendações internacionais’ (inclusive resultados alcançados e valor investido e a investir, cronograma de implementação e previsão de orçamento até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019)”.

El 8 de septiembre de 2016, por correo electrónico, se informó de la prórroga de plazo “em virtude da complexidade da matéria e da necessidade de levantamento de informações adicionais”. El plazo fue, así, prorrogado hasta el 19 del mismo mes. El 20 de septiembre a las 9:21, se ofrece respuesta. La *Coordenação-Geral de Informações e Indicadores em Direitos Humanos* ofrece información sobre el *Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – SNIDH*. La *Assessoria Internacional*, a su vez, informa que seguía indefinido un cronograma para la implementación de las fases siguientes del *ObservaDH*, dados los cambios estructurales por los que pasaba la Secretaría, con lo que los procesos se encontraban

---

<sup>1436</sup> CGU. Acesso à informação. Relatório 2015 e ObservaDH - Pedido 00083000260201688. Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Db65%2Dab0cee9cf8fe&ID=503798&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3DobservaDH&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5eb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

en fase de reestructuración. Informó, sin embargo, que el sistema, que costó R\$ 96.538,39<sup>1437</sup>, se encontraba disponible en el sitio web <http://www.observadh.sdh.gov.br> y que su desarrollo consistió en la inclusión de recomendaciones y, luego, de funciones como el seguimiento de acciones y la generación de informes de gestión para monitoreo de la política pública.

En recurso al *Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Direitos Humanos*, se aduce que la intempestividad de la respuesta genera “*indesejada situação de insegurança jurídica*”. En el mérito, se trae que la respuesta es incompleta, pues silencia sobre los pasos programados para la definitiva implementación del Observatório y del Informe mencionado – y que la información sobre el SNIDH es valiosa, pero no corresponde a lo solicitado. Observa, asimismo, que la base de datos del sistema ObservaDH no estaba de todo disponible. Y trae que: “[a] *informação pública solicitada deveria ser objeto de transparência ativa, em atenção ao propósito do art. 3º, V, art. 7º, V e VII a), art. 8º, §1º, V e § 2º da LAI c/c art. 21 da mesma lei, preâmbulo (referência à obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos) e arts. 2 e 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92) e arts. 2 e 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/92). Ademais, a Declaração e Programa de Ação de Viena recomenda ampliar ao máximo a difusão de informação pública sobre direitos humanos (em especial, parágrafos 81-82); a Declaração sobre Defensores dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução A/RES/53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de março de 1999 prevê que toda pessoaal tem direito a promover a realização dos direitos humanos e a obter informação sobre os meios pelos quais tais direitos são efetivados (artigos 1 e 6a); o Comentário Geral nº 34 do Comitê de Direitos Humanos da ONU recorda que a transparência é essencial para a promoção dos direitos humanos e que os Estados deveriam incorporar ativamente ao domínio público a informação de interesse público (parágrafos 3 e 19). Esse conjunto de normas explicita a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos. Por consequência, caso não exista, tal informação pública deve ser produzida, não se aplicando o art. 11 § 1º, III da LAI, o art. 13, III do Decreto 7.724 ou a Súmula CMRI nº 6/2015. À luz do que precede, a informação pública solicitada deveria ser incluída na página eletrônica da Secretaria, o que se requer.*” Asimismo, sobre la indefinición de cronograma ante los cambios estructurales, menciona el

---

<sup>1437</sup> Aproximadamente, EUR 25.812,00. El 15 de septiembre de 2016, fecha de la respuesta de la *Assessoria Internacional*, EUR 1, según el *Banco Central do Brasil*, equivalía a aproximadamente R\$ 3,74. Información disponible en <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp>. Acceso el 28 de septiembre de 2017.

art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Decreto nº 7.030, de 2009) y la Observación General nº 31 del Comité de Derechos Humanos, de 2004<sup>1438</sup>.

La respuesta, firmada por la profesora Flávia Piovesan, *secretária especial de direitos humanos*, no se encontraba disponible en internet en el archivo correspondiente<sup>1439</sup>. Se informa que, ante los cambios en la estructura administrativa (MP 726, de 12/05/16, convertida en la Ley 13.341 y MP 728, de 23 de mayo de 2016), la Secretaria se encuentra vinculada al *Ministério da Justiça e Cidadania* “*e está passando por processo de reestruturação interna com redefinições de competências e de priorização de ações*”. Así, estima el recurso y comunica que “*no presente momento, a SEDH encontra-se impossibilitada de fornecer os dados pleiteados, haja vista ainda não ter sido tomada a decisão sobre a forma em que se dará continuidade às ações e temas a que se referem sua solicitação*”. Al final, informa que fueron tomadas medidas relacionadas a la intempestividad de la repuesta a la solicitud.

En recurso al *Ministro da Justiça e Cidadania*, se manifiesta que, “*em decisão compatível com seu histórico como promotora dos direitos humanos e suas inspiradoras lições na matéria, a Professora Piovesan, ao analisar o mérito da questão, deferiu o recurso de 1ª instância – por consequência, este recurso de 2ª instância não discute o mérito, mas apenas o cumprimento da decisão*”. Y que la respuesta de la Administración sigue incompleta – informar sobre los pasos dados desde 15/12/15 para el informe independe de cualquier decisión o reestructuración. Se reitera la fundamentación jurídica ya presentada y se concluye que “*o processo de reestruturação da Secretaria Especial de Direitos Humanos não exime o Estado brasileiro de tomar medidas imediatas para o cumprimento de suas obrigações internacionais com vistas à realização dos direitos humanos. Consequentemente, cabe às autoridades competentes, com a máxima brevidade possível, decidir ‘sobre a forma em que se*

---

<sup>1438</sup> “A esse respeito, importa ter em mente, além do artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009), o Comentário Geral nº 31 do Comitê de Direitos Humanos, de 26 de maio de 2004 (doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), segundo o qual a obrigação de adotar medidas para realizar os direitos, prevista no artigo 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, não admite reservas e é imediata. Nesse contexto, “[n]o se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado” (par. 14). Trata-se de obrigação fundamental para atingir os objetivos do Pacto (par. 17). Tem-se, assim, que o compromisso com os direitos humanos é do Estado”.

<sup>1439</sup> Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ofício nº 11480/2016/SEI/GM. 7 de octubre de 2016.

Por lapso, fue incluida en el sistema la repuesta a la solicitud, y no al recurso. A pedido de este investigador, el SIC de la *Secretaria Especial de Direitos Humanos* rápidamente envió, por correo electrónico, el documento correcto. Es digno de registro que la Persona encargada de incluir en el sistema la respuesta al recurso tuvo el noble gesto de reconocer su imprecisión. En efecto, se agradece la diligencia y el diálogo constructivo. Al parecer, los documentos enviados por correo electrónico a los interesados no aparecen en la página web del sistema de búsquedas, algo que podría ser perfeccionado. El documento es uno de los constantes en el archivo “*Relatorio\_Geral*”, en respuesta al recurso de 2ª instancia. Sin embargo, al que parece, no llegó a ser examinado por la CGU ni por la CMRI.

dará continuidade às ações e temas a que se referem sua [esta] solicitação’ – decidir costuma ser a primeira medida a adotar”. Y “[a]pós a tomada de decisão, as autoridades competentes devem informar os passos programados para a definitiva implementação do Observatório e para o lançamento do Relatório mencionado, ações constantes do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, devidamente aprovado pelo Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009 – respectivamente, ações programáticas ‘a’ e ‘f’ do Objetivo estratégico II da Diretriz 3”. Asimismo, defiende que “a informação pública solicitada, necesssária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos, deve ser objeto de transparência ativa, em atenção ao propósito do art. 3º, V, art. 7º, V e VII a), art. 8º, §1º, V e § 2º da LAI c/c art. 21 da mesma lei, preâmbulo (referência à obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos) e arts. 2 e 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92) e arts. 2 e 13 da Convenção Americana sobre Derechos Humanos (Decreto 678/92). Ademais, a Declaração e Programa de Ação de Viena recomienda ampliar ao máximo a difusão de informação pública sobre derechos humanos (em especial, parágrafos 81-82); a Declaração sobre Defensores dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução A/RES/53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de março de 1999 prevê que toda pessoal tem direito a promover a realização dos derechos humanos e a obter informação sobre os meios pelos quais tais derechos são efetivados (artigos 1 e 6a); o Comentário Geral nº 34 do Comitê de Derechos Humanos da ONU recorda que a transparência é essencial para a promoção dos derechos humanos e que os Estados deveriam incorporar ativamente ao domínio público a informação de interesse público (parágrafos 3 e 19). Esse conjunto de normas explicita a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos derechos humanos. Por consequência, tal informação pública deve ser produzida, pois inexistente – não se aplicando o art. 11 § 1º, III da LAI, o art. 13, III do Decreto 7.724 ou a Súmula CMRI nº 6/2015”.

En repuesta intempestiva (el plazo finalizó el 18/10/16, pero fue contestado el 25/10/16), se incluye en el sistema el archivo “Relatório Geral”, disponible en internet, con varios documentos sobre la presente solicitud. La Jefa sustituta de la Assessoria Internacional, Luciana Peres, manifiesta que la LAIP “constitui mecanismo de informação ao cidadão, não de enforce de implementação de política pública” y reconoce que el ObservaDH



seguía incompleto, lo que se buscará resolver<sup>1440</sup>. A su vez, el *Coordenador-Geral Substituto* de la *Coordenação-Geral de Informações e Indicadores em Direitos Humanos*, Aurelio Marques Cepeda Filho, informa que “[a] elaboração do Relatório Anual sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil será discutida no âmbito da reestruturação administrativa ora em curso no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania, em função da transição política recente - a qual vem tendo impactos institucionais e operacionais significativos sobre a SEDH”<sup>1441</sup>. Por fin, el *Chefe de Gabinete*, Herbert Borges Paes de Barros de la Secretaría Especial, informa que no hubo negativa de acceso y que los cambios por lo que pasó la Secretaría implicaron en la necesidad de revisar determinadas acciones y, por lo tanto, “a informação, tal qual demandada, não existe e, por ora, não há definição quanto ao seguimento das ações questionadas”<sup>1442</sup>. En esse contexto, Lucas Chaves Fernandes, *Ouvidor-Geral do Ministério da Justiça - Substituto* y Moisés Paes Landin Plácido, *Chefe do Serviço de Transparência e Acesso à Informação*, manifiestan que no hubo negativa de acceso y que el recurso “**não seja conhecido**, tendo em vista que todas as informações possíveis já foram providas e a demanda atendida”<sup>1443</sup>. Por fin, el *Ministro de Estado da Justiça e Cidadania*, Alexandre de Moraes, con fundamento en el dictamen, decide “**não conhecer do recurso**”<sup>1444</sup>.

En recurso a la CGU, se reitera el recurso anterior. Se manifiesta que “[a] intempestividade reiterada do Ministério da Justiça (vide, a esse respeito, o parecer da CGU ref. solicitação 08850.003282/2015-92) compromete a própria higidez do sistema – um direito fundamental deve ser realizado no prazo legal, sob pena de, mantida essa conduta, vir a se equiparar a mero ato de graça”. Se argumenta que el recurso al Ministro cumple todos

---

<sup>1440</sup> Destaque en el original. El investigador agradece y, aunque no coincida con esa observación, que trata de uno de los puntos centrales de esta investigación, la respeta. Con las solicitudes presentadas, se buscó testar la hipótesis según la cual la Administración tiene la obligación de producir e difundir información pública con impacto en los derechos humanos. Esta solicitud en concreto buscó información pública sobre punto ya previsto por el ordenamiento jurídico (Decreto 7.037) y sobre la cual ya había compromiso de la Administración (solicitud 00083000369201534). Sin embargo, el investigador es consciente de que, si no ha producido esa determinada información, la SDH ha tomado otras medidas de difusión de información pública destinada a la realización de los derechos humanos, como el UPR, o consulta pública, como en el enlace traído a continuación. <http://www.sdh.gov.br/noticias/2016/outubro/secretaria-de-direitos-humanos-abre-consulta-publica-de-relatorio-brasileiro-ao-sistema-internacional-de-protecao-dos-direitos-humanos-referente-a-revisao-periodica-universal>. Este investigador conoce y reconoce el trabajo de la *Secretaria* y, en especial de su *Assessoria Internacional*. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Assessoria Internacional. Memorando nº 121/2016/SEI/AI/GM. 7 de octubre de 2016.

<sup>1441</sup> Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Coordenação-Geral de informações e indicadores em direitos humanos. Memorando nº 70/2016/SEI/CGIIDH/SE. 7 de octubre de 2016.

<sup>1442</sup> Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Gabinete da Secretaria. Memorando nº 777/2016/SEI/GM. 18 de octubre de 2016.

<sup>1443</sup> Ministério da Justiça e Cidadania. Informação nº 76/2016/STAI/OUVG/GM. 21 de octubre de 2016. Destaque en el original.

<sup>1444</sup> Ministério da Justiça e Cidadania. Despacho do Ministro. 25 de octubre de 2016.

los requisitos previstos por el art. 63 de la Ley 9.784, por lo que debería haber sido conocido y tener su mérito examinado.

Tras *esclarecimentos adicionais* (la Secretaría informó a la CGU que está “*impossibilitada de fornecer os dados pleiteados, haja vista ainda não ter sido tomada a decisão sobre a forma em que se dará continuidade às ações e temas a que se referem a solicitação*”), la CGU observa que “*que a informação solicitada é pública, não havendo impedimento legal para sua divulgação. Em sua resposta ao pedido, o órgão repassou as informações de que dispunha em seus arquivos. Em instâncias recursais, o requerente alegou que o órgão ‘silencia sobre os passos’ em relação à implantação das políticas públicas. Trata-se de insatisfação legítima do cidadão a demora da administração em implantar essas políticas públicas*”. Entiende que “*o cidadão não indicou as informações demandadas que ele alega terem sido omitidas*”. En cuanto a los textos internacionales citados, manifiesta que “*[o] Brasil é regido por legislação própria em virtude de sua soberania. No caso de acordos internacionais dos quais o país é signatário ou outras situações similares, há necessidade de aprovação por parte do poder legislativo para que a norma internacional possa ter vigência em âmbito interno. Nesse caso pode ser que a legislação pátria tenha que ser revista para incorporar as orientações/procedimentos desses acordos internacionais*”. Al final, expresa que “*[a] legislação brasileira de acesso a informação estabelece procedimentos exclusivos para o acesso a informação, entendida como informação existente e sob custódia da administração pública. No caso de não existência da informação ou de morosidade na implantação das políticas públicas, a legislação brasileira de acesso a informação não contempla procedimentos de solicitação de providências à administração. Caso o cidadão queira acionar a administração nesse sentido, deverá utilizar outros canais disponibilizados pela administração, como o canal de solicitações da CGU: <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx?tipo=5&orgaoDestinatario=52303>*”. Al final, “*opina-se pelo não conhecimento do recurso interposto, visto entender que as informações de que o órgão dispunha foram repassadas ao requerente*”. Así, el Auditor Federal de Finanzas e Controle Paulo César Miranda Bruno recomienda orientar la *autoridade de monitoramento* en cuestiones procedimentales, como la

intempestividad. El *Ouvidor-Geral da União* Gilberto Waller Junior decide “*pelo não conhecimento do recurso*”, con fundamento en el dictamen<sup>1445</sup>.

En recurso a la CMRI, se aduce que “[a] informação pública solicitada segue incompleta, na medida em que a Administração mantém-se silente sobre os passos programados para a definitiva implementação do Observatório de Recomendações Internacionais sobre Direitos Humanos (ObservaDH) e sobre os passos dados, desde 15/12/15, e programados para a definitiva implementação do Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil em 2015”. Se argumenta que “[a]s não mais recentes alterações estruturais pelas quais passou a Secretaria de Direitos Humanos e a ausência de decisão sobre a forma de dar continuidade às ações a que se refere esta solicitação (...) não justificam a ausência de informações sobre os passos dados, desde 15/12/15, para o lançamento do Relatório mencionado – o que, como destacado em 13/10, em recurso de segunda instância, e reiterado em 3/11, em recurso à CGU, independe de qualquer decisão ou reestruturação”. Se pondera que “[e]ste processo administrativo já dura aproximadamente quatro meses, prazo que se apresenta razoável para a adaptação a alterações estruturais e a tomada de decisões, mas ainda assim não se teve acesso aos passos programados pelo órgão nem ao seu cronograma de trabalho quanto a esses dois pontos. Não se sabe o que a Secretaria de Direitos Humanos fará proximamente a respeito, nem quando o fará, dificultando sobremaneira o controle social”. Se manifiesta que “[t]odos os recursos apresentados ao longo deste processo administrativo cumprem os requisitos de admissibilidade” y que “o ponto central dos recursos apresentados – a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos, e, por consequência, produzir a informação pública pertinente, caso inexistente – não foi devidamente examinado pelas instâncias anteriores”. Citando lección doctrinal pertinente, y “com fundamento nos arts. 3º, III, 48, 50, I e V, todos da Lei 9.784, requer seja o ponto central deste e dos demais recursos devidamente examinado pela Comissão e que seja apresentada manifestação a respeito”. Se argumenta, asimismo, que “[a] informação pública solicitada deveria ser objeto de transparência ativa, em atenção ao propósito do art. 3º, V, art. 7º, V e VII a), art. 8º, §1º, V e § 2º da LAI c/c art. 21 da mesma lei, art. 2.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92) e art. 2º da Convenção Americana sobre direitos Humanos (Decreto 678/92). Esse conjunto de

<sup>1445</sup> CGU. Parecer. 00083.000260/2016-88. 30 de noviembre de 2016. Destaque en el original.

normas, às quais se adiciona o inciso II do § 3º do art. 7º do Decreto 7.724, explicita a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos. Por consequência, caso não exista, tal informação pública deve ser produzida, não se aplicando o art. 11 § 1º, III da LAI, o art. 13, III do Decreto 7.724 ou a Súmula CMRI nº 6/2015. À luz do que precede, a informação pública solicitada deve ser incluída na página eletrônica correspondente, o que se requer.” Assim, se trae que “[p]ara além dos dispositivos citados, tem-se que a Declaração e Programa de Ação de Viena recomenda ampliar ao máximo a difusão de informação pública sobre direitos humanos (em especial, parágrafos 81-82); a Declaração sobre Defensores dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução A/RES/53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de março de 1999, prevê que toda pessoa tem direito a promover a realização dos direitos humanos e a obter informação sobre os meios pelos quais esses direitos são efetivados (artigos 1 e 6a); o Comentário Geral nº 34 do Comitê de Direitos Humanos da ONU recorda que a transparência é essencial para a promoção dos direitos humanos e que os Estados deveriam incorporar ativamente ao domínio público a informação de interesse público (parágrafos 3 e 19).” Y se pondera que “[e]ssas normas, ainda que não sejam vinculantes, têm importante peso político, que não pode ser desconsiderado sob a alegação de soberania. A Declaração e o Programa de Ação de Viena tiveram importante contribuição brasileira, a Declaração sobre Defensores dos Direitos Humanos foi adotada sem votação e o Comentário Geral 34 é considerado ‘especialmente relevante’ na matéria (McGONAGLE, Tarlach. *The development of freedom of expression and information within the UN: leaps and bounds or fits and starts?*. In: McGONAGLE, Tarlach y DONDERS, Yvonne (eds.). *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. pp. 1-51, p. 32). Como se vê, todos os recursos apresentados neste processo encontram fundamento jurídico na legislação nacional, em tratados devidamente promulgados e em normas complementares que contaram com valiosa contribuição brasileira e/ou gozam de ampla aceitação”. Al final, “[c]omo mínimo, requer-se conhecer os passos dados, desde 15/12/15, para o lançamento do Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil em 2015, pelos motivos já expostos em mais de uma ocasião. Por fim, conforme fundamentado, reitera-se o requerimento de manifestação explícita da Comissão quanto ao ponto central deste e dos demais recursos apresentados ao longo do presente processo administrativo”.

El 9 de marzo de 2017, “[a] Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade dos presentes, decidiu por não conhecer do recurso, uma vez que não houve negativa de acesso às informações solicitadas”<sup>1446</sup>.

#### **5.4.6. Solicitud al Ministério das Cidades – derecho humano al agua potable y el saneamiento**

La solicitud 80200.000692/2016-44, iniciada el 18 de agosto de 2016 y concluida el 9 de marzo de 2017, tras examen de los cuatro recursos administrativos posibles, se encuentra disponible en internet<sup>1447</sup>.

Se solicitó: “[c]om referência ao pedido de acesso à informação pública nº 00083000371201511, dirigido à Secretaria de Direitos Humanos em 9 de outubro de 2015, solicita-se acesso aos passos dados, principalmente desde 13/11/2015, data da resposta ao pedido, e aos passos programados (inclusive resultados alcançados e valor investido até o momento, cronograma de implementação e previsão orçamentária até 2019, no âmbito do Plano Plurianual 2016-2019) para implementar os parâmetros onusianos sobre o direito humano à água potável e ao saneamento e, mais concretamente, as medidas previstas pelo art. 7 da Resolução A/HRC/RES/18/1 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 12 de outubro de 2011, em especial a que exorta os Estados a garantir plena transparência do processo de monitoramento e avaliação da execução dos planos de ação, projetos e programas na matéria. O endereço <http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab> traz informações sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), mas links para as “Metas de curto, médio e longo prazos” (<http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab?id=5883>) e o “Monitoramento, avaliação sistemática e revisão do plano” (<http://cidades.gov.br/saneamento-cidades/plansab?id=5873>) apresentam o “Erro 404 – Artigo não encontrado” desde, pelo menos, dezembro de 2015”.

<sup>1446</sup> Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 66/2017/CMRI/SE/CC-PR. 22 de febrero de 2017.

<sup>1447</sup> CGU. Acesso à informação. Direito humano à água potável e ao saneamento - Pedido 80200000692201644. Disponible <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=499588&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgugov%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D80200%252E000692%252F2016%252D44&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acceso el 15 de noviembre de 2019.

Extrañamente, en la página web adjuntada, aparece lo siguiente: “[o] conteúdo do recurso de primeira instância e a sua respectiva resposta foram omitidos por conter informações restritas (informações pessoais ou sigilosas)” y “[o] conteúdo do recurso de segunda instância e a sua respectiva resposta foram omitidos por conter informações restritas (informações pessoais ou sigilosas)”. Sin embargo, no se presenta cualquier fundamento jurídico para ello. Por otro lado, consta en la web el parecer de la CGU, que informa sobre lo ocurrido en primera y segunda instancias.

El 30 de agosto de 2016, días antes del fin del plazo legal, se informa que hubo un problema técnico en la página web que dejó algunos enlaces indisponibles y que dicho problema ya estaba resuelto y los enlaces del PLANSAB consultados, disponibles.

En recurso de 1ª instancia, el 9 de septiembre, tras agradecer la corrección del problema, se observa que “[a] diligência demonstrada pelo Ministério, após provocação cidadã, demonstra a importância da atuação conjunta entre governo e sociedade em prol da realização dos direitos humanos, em concreto, os direitos humanos de acesso à informação pública e à água potável e ao saneamento – controle social”. Se registra desatención a cuestiones procedimentales y se observa que “a informação proporcionada pelos dois links corrigidos, apesar de relevante e bem elaborada, é incompleta”. Así, “considerando a informação proporcionada, em concreto, solicita-se acesso: i) ao número de municípios com ‘Planos de Saneamento Básico, elaborados e devidamente aprovados, e com instâncias de controle social’ e aos passos dados e programados para realizar ‘iniciativas de apoio e indução, como uma campanha nacional, de forma a sensibilizar e suprir a demanda técnica e financeira para a elaboração dos planos’; ii) aos passos dados e programados para a construção dos ‘indicadores vinculados ao conceito do direito humano à água e ao esgotamento sanitário, atrelados ao compromisso assumido pelo País perante as Nações Unidas’; iii) aos mecanismos, realizados e programados, ‘que promovem o controle e a participação social (debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades, discussão em conselhos setoriais ou órgãos colegiados, outros)’, conforme art. 34 do Decreto 7.217”. Asimismo, se solicita acceso “i) às atas das reuniões do GTI-Plansab ocorridas após 6 de maio de 2015, se realizadas, e calendário de reuniões do GTI em 2016; ii) às atas das reuniões do Conselho das Cidades ocorridas em 2016 (além da reunião extraordinária de 18 de março), se realizadas, e relatório de atividades do Conselho em 2015”. Al final, se defiende, con fundamento en la LAIP y textos internacionales, que la información pública solicitada sea incluida en la web del Ministerio.

En respuesta, el 16 de septiembre, la *Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação do Ministério das Cidades* informa que el SIC del Ministerio no tiene acceso a las respuestas de otros órganos; en cuanto a los enlaces, agradece el contacto; trae su visión de las cuestiones procedimentales levantadas. Desestima el recurso por entender que la información solicitada fue entregada y que han sido presentadas nuevas solicitudes en el recurso, lo que no se permite. Sin embargo, sigue, el *Secretário Nacional de Saneamento Ambiental* envió

respuestas y el *Conselho das Cidades* envió enlaces con actas de reuniones e informe de actividades. Observa que, “[c]om relação à Transparência Ativa, o conteúdo do site do Ministério das Cidades atende ao que é solicitado no Decreto Nº 7.724 sobre o assunto”. Al final, informa que “[e]stá em andamento o grupo de trabalho sobre Dado Abertos, para possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” y se pone a disposición “[c]aso ainda haja alguma dúvida sobre os vários assuntos abordados”.

En archivo adjunto, el *Secretário Nacional de Saneamento Ambiental*, Alceu Segamarchi Junior, registra que “nenhum dos questionamentos atuais estavam presentes na demanda original, nem, a rigor, justificariam ‘recurso’, visto que o erro de sistema já havia sido corrigido. Todavia, em consideração ao requerente, e ao princípio da transparência, segue resposta a estes novos questionamentos” e informa, en resumen, que “[l]evantamentos preliminares indicam que aproximadamente 58% dos municípios brasileiros possuem seus PMSB’s prontos ou em elaboração, e deste total, cerca de 30% estão concluídos. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (...), construiu o documento intitulado ‘Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil’(...) estruturado em um formato de banco de dados”, presentado em reunião e indicó enlace ; que el Ministerio “vem apoiando” los municipios en el proceso de elaboración de sus planes e indicó enlace com material técnico para ello; que “[e]mbora seja o coordenador da Política Federal de Saneamento, o Ministério das Cidades não constrói indicadores de direito humano à água”; que “[d]e acordo com a legislação vigente, o controle e a participação social devem ocorrer na esfera local”; indicó enlace con actas de reuniones y comparte información sobre calendario de reuniones; y “[p]or fim, destaca-se que esta Secretaria considera importante o interesse demonstrado (...) e espera ter atendido de forma adequada a seus questionamentos”<sup>1448</sup>.

En recurso al *Ministro das Cidades*, se argumenta que “a informação proporcionada pelos links corrigidos é incompleta, o que torna o recurso ferramenta adequada. Assim não fosse, o envio parcial de informação bloquearia toda e qualquer possibilidade de recurso, o que claramente feriria os princípios e propósitos da LAI – essa interpretação restritiva é incompatível com a hermenêutica dos direitos fundamentais”; que “não se fez, no recurso,

---

<sup>1448</sup> Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Resposta ao Recurso 80200000692201644.

novas solicitações de informação, mas apenas se teceu esclarecimentos, buscando dotar de maior concretude a solicitação original”; que “a correção, após apresentação deste pedido, do problema que deixou links sobre metas e monitoramento do PLANSAB inacessíveis por alguns meses, e a inclusão, após apresentação do recurso de 1ª instância, das atas das 7ª, 8ª, 9ª e 10ª reuniões do GTI Plansab, da ata da 48ª reunião do Conselho das Cidades e do Relatório de atividades desse Conselho em 2015 aproximaram o site do Ministério do propósito da LAI e dos instrumentos internacionais mencionados, em demonstração da importância do controle social para a realização dos direitos humanos – os princípios de administração pública, às diretrizes da LAI, a citada Resolução da ONU (art. 7.e) e os demais dispositivos citados reclamam revisão constante do site, em especial sobre o monitoramento desse direito humano”; que, em algunos puntos, el Secretário Nacional de Saneamento Ambiental “vai além do solicitado, o que se agradece. O link [www.cidades.gov.br/planosdesaneamento](http://www.cidades.gov.br/planosdesaneamento), citado, não está acessível, no entanto. Quanto aos ‘indicadores vinculados ao conceito do direito humano à água e ao esgotamento sanitário, atrelados ao compromisso assumido pelo País perante as Nações Unidas’, solicita-se, ao menos, conhecer o órgão competente para a construção desses indicadores, conforme previsão do art. 11, III da LAP”. Al final, se aclara que “o aperfeiçoamento do site não se confunde com o pedido de acesso à informação pública, cujo propósito é conhecer o que vem sendo feito e o que se planeja fazer em prol da transparência na matéria” y que la solicitud fue parcialmente atendida “com as respostas aos pontos concretos mencionados e com a informação, a ser ampliada, de que se encontra em andamento o grupo de trabalho sobre Dados Abertos”.

Así, en respuesta intempestiva (el plazo concluyó el 3 de octubre de 2016 y la respuesta tiene fecha del día 6 de octubre), “com ciência do Secretário Executivo do Ministério das Cidades, em função de ausência temporária do Ministro das Cidades, segue a resposta oferecida pelo Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Sr. Alceu Segamarchi Junior”. Trae que “[e]sta Secretaria finalística do Ministério das Cidades acredita que atendeu a todos os questionamentos já feitos pelo requerente. Em respeito às suas novas demandas, informa-se que a gestão dos links da página do Ministério das Cidades é realizada pela Assessoria de Comunicação – ASCOM. O link atualizado relativo a planos municipais de saneamento é: <http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/progrmas-e-acoes-snsa/100-secretaria-nacional-de-saneamento/acoes-complementares/1443-plano-de->



saneamento”. En cuanto a los indicadores, informa que la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó un conjunto de 230 indicadores relacionados a los ODS e indicó, para más información, el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*.

En recurso presentado a la CGU el 10 de octubre de 2016, tras la presentación de algunas cuestiones formales, se observa que “*a presente solicitação, apesar de ainda não ter atingido seu objetivo de conhecer os passos programados para garantir a plena transparência do processo de monitoramento do direito humano à água potável e ao saneamento, tem servido como instrumento para o aperfeiçoamento da página web do Ministério (obrigação da Asministração, conforme adiante demonstrado), em demonstração da importância do controle social para a realização de direitos*”. Se vuelven a argumentar fundamentos jurídicos ya presentados y se agrega que “*a Declaração e Programa de Ação de Viena recomenda ampliar ao máximo a difusão de informação pública sobre direitos humanos (em especial, parágrafos 81-82); a Declaração sobre Defensores dos Direitos Humanos, aprovada pela Resolução A/RES/53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de março de 1999 prevê que toda pessoa tem direito a promover a realização dos direitos humanos e a obter informação sobre os meios pelos quais esses direitos são efetivados (artigos 1 e 6a); o Comentário Geral nº 34 do Comitê de Direitos Humanos da ONU recorda que a transparência é essencial para a promoção dos direitos humanos e que os Estados deveriam incorporar ativamente ao domínio público a informação de interesse público (parágrafos 3 e 19)*”. El pedido, se reconoce, “*foi parcialmente atendido com o aperfeiçoamento do site; com as respostas aos pontos concretos mencionados; com a informação, a ser ampliada, de que se encontra em andamento o grupo de trabalho sobre Dados Abertos; com a remissão ao IBGE*”.

Ante la solicitud de *esclarecimentos adicionais* por parte de la CGU, el *Ministério das Cidades* informa tener el papel de formular políticas públicas y, cuando posible, apoyar financieramente iniciativas locales que cumplan los requisitos; que “*todo o investimento realizado pelo Governo Federal em Saneamento, que possui outros órgãos executores além do Ministério das Cidades*” está disponible, hasta 2014, em documento publicado en la web del Ministerio; que la web del *Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS)* trae información, hasta 2014, sobre los resultados alcanzados y que la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*, disponible en la web del IBGE, trae información pertinente; asimismo, indica webs con información presupuestaria y de planeamiento plurianual. El

dictamen, tras examinar aspectos formales, entiende aplicable la Súmula n 2 CMRI, sobre “*inovação em fase recursal*”. Se observa que, “[a] pesar de o recorrido ter disponibilizado em transparncia ativa diversas informaes sobre o PLANSAB,  necessário concordar com o cidadão, visto que o MCIDADES não informou quais ações relacionadas ao plano já foram executadas. Também não há registro de disponibilização de informações sobre cronograma ou recursos empregados. Por essa razão, a OGU buscou esclarecimentos adicionais junto ao recorrido”. En ese contexto, “o recorrido ressalta que a execução de obras de saneamento e a operação dos respectivos sistemas, ou seja, a execução da política,  de responsabilidade dos prestadores de serviços, que estão na esfera dos governos estaduais e municipais. Além disso, o recorrido indica onde acessar informaes de outros órgãos, em transparncia ativa, sobre temas relacionados ao objeto deste recurso”, además de enlaces para su propia web. Como la información entonces disponible era anterior al período solicitado, “entende-se que o recorrido indiretamente declara a inexistência das informações, nos moldes solicitados no pedido inicial”. As, “considera-se que o MCIDADES atuou em conformidade com a LAI ao indicar onde as informações mais recentes que possui podem ser consultadas, em transparência ativa. Também atuou de forma satisfativa ao indicar documentos de outros órgãos relacionados às questões trazidas pelo presente recurso. E, finalmente sugere-se a adoção da súmula n 6/2015, da CMRI, para embasar a decisão a ser adotado por este Ministério”. En conclusión, la Analista Técnico de Políticas Sociais Heloísa Vieira Curvello opina desestimar el recurso dado que “*informações referentes ao período mencionado pelo cidadão inexistem, fato que aponta para a aplicação da súmula n 06/2015 da CMRF*” y recomienda orientar la autoridade de monitoramento en lo que se refiere a cuestiones procedimentales, como tempestividad. La *Ouvidora-Geral da União substituta*, Marlene Alves de Albuquerque, con fundamento en el dictamen, decide desestimar el recurso<sup>1449</sup>.

Por fin, en recurso presentado a la CMRI el 22 de noviembre de 2016, tras insistir en cuestiones formales, se “*destaca[r] que o ponto central de cada um dos recursos apresentados – a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos em geral e do direito humano  água potável e ao saneamento, em particular, e, por consequência, produzir a informação pública pertinente, caso inexistente – não foi enfrentado pelas instâncias anteriores. Assim, com fundamento nos arts. 3, III, 48, 50, I e V, todos da Lei 9.784, requer seja esse ponto*

<sup>1449</sup> Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. OGU – Ouvidoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Recursos de Acesso  Informação. Parecer. 80200.000692/2016-44. 10 de noviembre de 2016.

*devidamente examinado pela Comissão e que seja apresentada manifestação a respeito.”* Assim, “[a]o longo deste processo, o interessado teve acesso a uma quantidade considerável de informação pública, o que se agradece. No entanto, não se teve acesso aos passos programados pelo órgão na matéria nem ao seu cronograma de trabalho (vide parágrafo 8 do Parecer da CGU). Com efeito, a reposta do Ministério aos esclarecimentos adicionais solicitados pela CGU silencia a respeito do cronograma – mais uma mostra de silêncio parcial da Administração. (...) sequer foi ampliada a informação referente ao grupo de trabalho sobre Dados Abertos. Em suma, não se sabe o que o Ministério das Cidades fará proximamente a esse respeito, nem quando o fará, dificultando sobremaneira o controle social. Ainda que o PLANSAB não seja ‘um plano executivo em si’, cabe ao Ministério das Cidades o papel de ‘formulação de políticas públicas e programas federais de melhoria do saneamento’, como esclarece o órgão, pelo que se requer acesso aos passos programados e ao cronograma de trabalho na matéria, no âmbito de sua competência. Caso não exista, essa informação pública deve ser produzida, conforme os argumentos jurídicos adiante expostos”. Se repisa que “[a] informação pública solicitada deveria ser objeto de transparência ativa, em atenção ao propósito do art. 3º, V, art. 7º, V e VII a), art. 8º, §1º, V e § 2º da LAI c/c art. 21 da mesma lei, art. 2.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/92), art. 2º da Convenção Americana sobre direitos Humanos (Decreto 678/92) e art. 7.e) da Resolução A/HRC/RES/18/1 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 12 de outubro de 2011. Esse conjunto de normas, às quais se adiciona o inciso II do § 3o do art. 7º do Decreto 7.724, explicita a obrigação estatal de divulgar a informação necessária ao monitoramento das atividades de realização dos direitos humanos em geral e do direito humano à água potável e ao saneamento, em particular. Por consequência, caso não exista, tal informação pública deve ser produzida, não se aplicando o art. 11 § 1º, III da LAI, o art. 13, III do Decreto 7.724 ou a Súmula CMRI nº 6/2015. À luz do que precede, a informação pública solicitada deve ser incluída na página eletrônica do Ministério, o que se requer.” Assim, se vuelven a presentar fundamentos jurídicos. Y se sostiene que “a transparência ativa vai muito além da inclusão da aba ‘acesso à informação’ nos sites governamentais. A obrigação estatal imposta por lei de, nos termos do art. 8º da LAI, divulgar “informações de interesse coletivo ou geral”, inclui, ante os princípios da administração pública, as diretrizes da LAI, a citada Resolução da ONU (art. 7.e) e os demais dispositivos citados, revisão constante dos sites governamentais, em especial sobre o monitoramento dos direitos humanos”. Al final, “reitera-se o requerimento de manifestação explícita da Comissão

*quanto ao ponto central deste e dos demais recursos apresentados ao longo do presente processo administrativo”.*

En respuesta, la CMRI decidió “*não conhecer do recurso por força da Súmula CMRI nº 6/2015*”<sup>1450</sup>.

## **5.5. La publicidad activa en cuanto instrumento de realización de derechos en la LAIP española**

En la Constitución Española, es posible encontrar disposiciones que pueden ser interpretadas en relación con la publicidad activa, como el art. 20.1.d), en conjunto con el art. 9.2, tornando, por consecuencia, aplicable el art. 10.2<sup>1451</sup>.

Así, la interpretación del derecho de acceso a la información pública, en especial la publicidad activa, debería considerar los textos internacionales de derechos humanos – como ha sido visto, instrumentos vivos – como el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10.2 CE); los arts. 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>1452</sup>, bien como la referencia, en el preámbulo, a la obligación de promoción de los derechos humanos constante en la Carta de las Naciones Unidas; el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>1453</sup>.

Asimismo, cabe tener en mente el principio de la interpretación conforme a la Constitución, el art. 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial<sup>1454</sup> y “la

---

<sup>1450</sup> Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 41/2017/CMRI/SE/CC-PR. 22 de febrero de 2017.

<sup>1451</sup> Artículo 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:

d) A comunicar o *recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

Artículo 9

2. *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

Artículo 10

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. (destaques del investigador)

<sup>1452</sup> BOE nº 103, de 30 de abril de 1977.

<sup>1453</sup> BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979.

<sup>1454</sup> BOE núm. 157, de 2 de julio.

obligación judicial de interpretar las leyes ‘*en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales*’<sup>1455</sup>. Y es siempre oportuno recordar el principio democrático<sup>1456</sup>.

En ese contexto, la Ley 19/2013 establece una serie de obligaciones de publicidad activa que, desde un enfoque de derechos humanos, pueden servir de instrumento de realización de derechos – en especial, las relacionadas con la difusión de información sobre la actividad pública.

#### Artículo 5. Principios generales.

1. *Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.*

4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y *de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. (...).*

5. *Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.*

#### Artículo 6. Información institucional, organizativa y de planificación.

1. *Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.*

2. *Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de*

---

<sup>1455</sup> García de Enterría, E., Op. cit. pp. 51-53. Destaque en el original. Cita en la p. 53 (trae como fundamento Sentencias del Tribunal Constitucional). Dispone el art. 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985:

1. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

<sup>1456</sup> Para Blanes Climent, “hay que insistir que la exigencia de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos deriva directamente del principio democrático sobre el que se sustenta la legitimidad del ejercicio del poder, tal y como establecen los artículos 9.3, 24.2, 51.2, 80, 91 y 120 de la CE, preceptos todos ellos que proclaman y reclaman la publicidad de la acción pública en todos los ámbitos, sin exclusión.” Blanes Climent, M. Á., La transparencia informativa... Op. cit. p. 52.

*medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. (...)*

#### Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título *deberán hacer pública*, como mínimo, la *información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria* que se indican a continuación:

d) *Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución* y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

i) *La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos* que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.<sup>1457</sup>

Cabe notar que la publicidad activa debe aportar información veraz, como establece el art. 20.1.d) CE, y no “una información parcial, sesgada o en la que predominen las finalidades de propaganda”<sup>1458</sup>.

<sup>1457</sup> Destaques del investigador. Vd, igualmente, arts. 1 y 7. Asimismo, la Ley 19/2013 “*adiciona obligaciones únicamente de transparencia activa a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales así como a las entidades subvencionadas (art. 3)*” y “el artículo 4 LTBG dispone una *obligación indirecta de transparencia* (aquí tanto activa como pasiva) para los concesionarios de servicios públicos, las personas físicas y jurídicas que ejerzan potestades administrativas y los adjudicatarios de contratos públicos. Su obligación no consiste en ofrecer publicidad sino sólo en suministrar información al ente del sector público al cual estén vinculados, a los efectos de que éste cumpla sus obligaciones de transparencia activa y pasiva. (...) En definitiva, se pretende evitar que mediante el recurso a estas formas de ‘externalización’ de la actividad pública se produzca una merma de la transparencia”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública: teoría y práctica en especial para las entidades locales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2015, pp. 24 y 32-33. Destaques del investigador. A propósito, Guichot observa que “no se ha hecho mención del plazo de publicación y el tiempo en que la información ha de estar disponible, como se había sugerido en la consulta pública y constata el Informe del Ministerio de la Presidencia”. Guichot, E., “El proyecto de Ley... Op. cit. p. 108. A su vez, Blanes Climent nota que “[l]os avances legislativos en la materia de información activa han sido muy escasos debido a la falta de interés de los representantes políticos en permitir que los ciudadanos puedan controlar su gestión”. BLANES CLIMENT, M. Á., “La información activa en la nueva ley de transparencia y en la legislación sectorial”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165, 2014, pp. 339-374. p. 341. El autor presenta sugerencias sobre la materia en cuestiones relacionadas a sanidad, educación, vivienda y servicios sociales, entre otras.

<sup>1458</sup> Al tratar de la publicidad activa, advierte Morón: “[p]ara cumplimentar estas funciones informativas y satisfacer el derecho de los ciudadanos a acceder a la información, como una prestación pública más, se ha venido desarrollando desde hace tiempo un nuevo sector de la organización administrativa. Se han creado así servicios y unidades especializadas de información administrativa, con funciones de obtención, elaboración, actualización, tratamiento, ordenación, archivo y registro, catalogación y distribución, difusión y publicidad, así como oficinas de información y atención al ciudadano. A estas Unidades de Información se refiere también la LTBG en su artículo 21 y la legislación autonómica. Ahora bien, estos servicios de información al público no sólo deberían ser contemplados y regulados por el Derecho en sus aspectos organizativos sino también en cuanto al contenido de la información que proporcionan, pues es preciso que se trate de información veraz [como exige el art. 20.1.d) CE] y no de una información parcial, sesgada o en la que predominen las finalidades de propaganda, como sucede con harta frecuencia. De hecho, no puede dejar de considerarse que la información es también hoy un medio de intervención que la Administración tiene y utiliza para guiar, orientar y condicionar la conducta de los ciudadanos, a veces más efectivo y poderoso que otras formas más tradicionales de intervención jurídica. De ahí que también estas potestades de información y comunicación, además de desarrollarse, deban ser reguladas y sometidas a exigencias legales objetivas”. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 464-465.

Sobre el art. 5 de la LAIP, Sánchez-Cascado observa que “se echa en falta la existencia de una presunción general a favor de la transparencia de la información pública como la que existe en otras normativas o de un principio general favorable a una interpretación ‘pro transparencia’ en caso de duda sobre las obligaciones contenidas en la Ley” y recuerda que “este precepto establece una regla de mínimos, en el sentido que estas disposiciones se aplican ‘sin perjuicio’ de lo que establezca la normativa autonómica o específica que pueda imponer un régimen más amplio de publicidad”<sup>1459</sup>.

Girón Reguera, tras observar que el art. 5.1 no define la periodicidad de las actualizaciones de la información pública difundida, entiende que esa disposición “obliga a actualizar los contenidos en cuanto se produzcan cambios, de forma que la información hecha pública no se encuentre nunca desfasada”<sup>1460</sup> – punto relevante para el MSCDH.

Sánchez-Cascado y Mariano Sánchez-Jáuregui coinciden en que el art. 6.2 demanda la difusión de los informes de seguimiento y evaluación de políticas públicas<sup>1461</sup>, lo que sirve de fundamento al mecanismo que pronto se presentará.

Para Cerrillo i Martínez, “[l]as administraciones públicas están obligadas a publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, allanar el control de la actuación pública y facilitar el

---

<sup>1459</sup> SÁNCHEZ-CASCADO, E. de la N., “Capítulo II: Publicidad activa (arts. 5 a 11)”, en E. de la N. SÁNCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coords.), *Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 185-223. p. 187.

<sup>1460</sup> GIRÓN REGUERA, E., “Comentario artículo 5 LT: La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 457-470. pp. 463-464. Mariano Sánchez-Jáuregui, a su vez, observa que “la propia naturaleza de la información va a establecer cuál es el momento de cambiarla para que esté al día”. Mariano Sánchez-Jáuregui, M. J. de, Op. cit. pp. 478-479. Asimismo, vd. p. 481.

<sup>1461</sup> Trae Sánchez-Cascado: “[e]n cuanto al párrafo 2º de este precepto (que solo resulta aplicable a las Administraciones Públicas), se refiere a la necesidad de publicación de planes y programas de actuación, lo que equivaldría – en nuestra opinión – a dar publicidad a las políticas públicas que se vayan a desarrollar pero no solo de manera genérica sino incluyendo los objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previstos para su ejecución así como, en su caso, los informes que se hayan solicitado con carácter previo y los informes de evaluación”. Sánchez-Cascado, E. de la N., “Capítulo II... Op. cit. p. 190. La autora observa que “no existe en España una cultura de evaluación de políticas públicas rigurosa este precepto puede plantear algunos problemas de efectividad, empezando por la propia identificación de los ‘planes y programas de actuación’ pasando por la falta de evaluaciones *ex ante* y *ex post* y terminando por el hecho de que la valoración de las políticas o planes queda en manos de las ‘Administraciones competentes’”. Id. Destaque en el original. Mariano Sánchez-Jáuregui expresa que “deberían publicarse (...) no solo el documento planificador en sí y el instrumento jurídico de aprobación de los mismos, sino también los informes de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos”. Mariano Sánchez-Jáuregui, M. J. de, “La publicidad activa de la información institucional... Op. cit. p. 489. A propósito, la autora menciona el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y sugiere la difusión de programas “que permiten al ciudadano conocer y poder valorar el grado de compromiso de la Administración en la mejora de su actuación” (programas de cartas de servicios o de evaluación de la calidad de las organizaciones) y de memorias anuales de gestión, algo que “completaría la visión que se pueda obtener de la propia organización”. pp. 493 y 495.

desarrollo de los derechos y la actividad de la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil”. Sobre el art. 6.2, entiende que “[I]a obligación de difundir esta información resulta un positivo paso adelante ante la tradicional falta de publicación de buena parte de esta información que, por otro lado, tiene un impacto significativo en las políticas públicas y, en general, en la actividad que desarrollan las administraciones públicas”. Sobre el art. 8.1.i), observa que “a diferencia de lo que en la actualidad ya vienen desarrollando la mayoría de las administraciones públicas, no se prevé la obligación de difundir información relativa a los servicios prestados ni a su disponibilidad”<sup>1462</sup>.

Sobre el art. 8.1.1), Mariano Sánchez-Jáuregui observa que “[s]i bien en el enunciado habla de información estadística se podría ampliar su aplicación a cualquier información que permita cumplir con la propia finalidad recogida en el artículo” y que, “[e]n este sentido se consideraría muy adecuado recoger en los sitios web de transparencia cualquier informe relevante en una materia y las memorias de actividad de los organismos y unidades”<sup>1463</sup>.

Fernández Ramos y Pérez Monguió, comentando el mismo artículo, entienden que “la LTBG no obliga a la elaboración y aprobación de planes y programas, sino a la publicación de aquellos que se aprueben. A este respecto existen múltiples tipos de planes y programas previstos en el ordenamiento estatal y autonómico”<sup>1464</sup>. Observan que “se echa en falta la publicación de otras informaciones relacionadas con la actividad de las Administraciones públicas (e incluso demás sujetos integrantes del sector público). Entre estas informaciones destacan las memorias e informes generales anuales. Ya la Ley 28/2006, de 28 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos dispuso que las Agencias deberán aprobar, con anterioridad al 30 de junio del año en curso, el informe general de actividad

---

<sup>1462</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “El uso de los medios electrónicos en la difusión de información pública”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 323-366. pp. 339, 343 y 348.

<sup>1463</sup> MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M. J. de, “La publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 522-574. p. 562. Sobre el art. 8.1.d), vd. pp. 544-547. En la ocasión, se refiere a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su desarrollo reglamentario, así como a la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas, que contribuye “a generar mayor transparencia y confianza en la información” sobre la materia. p. 545. Observa que, en atención a la LAIP, “se ha hecho un esfuerzo por parte de los suministradores de la información por hacer más ‘comprensible’ la información presupuestaria”. p. 546. Destaque en el original.

<sup>1464</sup> Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia...* Op. cit. p.115. Sobre el tema, vd. pp. 115-117. Vd., asimismo, pp. 123-124.



junto con las cuentas anuales acompañadas del informe de auditoría de cuentas, y todos estos documentos son declarados públicos – 15.2 –”<sup>1465</sup>.

Importa registrar que, durante la tramitación del art. 6, “se añaden algunos datos más a publicar junto a los que ya aparecían, relativos a la planificación y programación públicas. *Se añade al grado de cumplimiento (que se entiende, ha de mostrarse por comparación al planificado), la publicación de los resultados, así como los indicadores*, que hacen operativa la evaluación de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado. Ha de llamarse la atención acerca de la inclusión en este apartado de una previsión que no se limita única y exclusivamente a imponer la publicidad de una determinada información, sino que viene a exigir la *evaluación periódica del grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas anuales y plurianuales*, en la forma en que se determine por cada Administración competente”<sup>1466</sup>. En ese contexto, “[e]l artículo 6.2 establece un deber de publicidad indiscutible”<sup>1467</sup>.

Villoria entiende que la obligación impuesta por el art. 6.2 “puede ser una auténtica revolución organizativa en una Administración, como la española, que mide poco y mal. Lo ideal hubiera sido que se exigiera a todas las organizaciones públicas el desarrollo de una

---

<sup>1465</sup> Ib. p. 117. Por cierto, Fernández Ramos entiende que “[e]l objeto del derecho de informarse es la propia ‘fuente’ de esa información” y que “el derecho a recibir información (...) no alberga una pretensión dirigida a la obtención de una específica información, sino el acceso a las fuentes de información pública, de modo que el papel de la Administración (...) es de intermediación y garantía para la efectividad del derecho, pero no de producción de la información misma”. Fernández Ramos, S., “Artículo 12... Op. cit. pp. 708-709. Sin embargo, parece matizar ese juicio “cuando existe una norma legal o reglamentaria que exige la producción de un documento – p.j., una memoria de ejecución – en relación con el cual se solicita el acceso, sin que tal documento se haya generado. En tal caso, es evidente que no podrá ejercerse el derecho de acceso, por simple imposibilidad material, beneficiándose la Administración de sus propias torpezas (...), en contra de los principios generales del Derecho”. Y sigue: “[a]hora bien, desde el momento en que el objeto del derecho, tras la LT, no se limita a los documentos, sino que alcanza también a esos ‘contenidos’, en este caso la exigencia de existencia de la información se hace más difícil de delimitar. La clave sería que la autoridad no tenga que realizar una actividad de (re)elaboración o confección de la información para atender la solicitud (actividad excluida como tal del derecho de acceso, y que constituye causa de inadmisión a trámite de la solicitud), sino más bien de poner a disposición del público la información que obra en su poder”. En nota de pie, registra la opinión de la Oficina Antifraude de Cataluña de que, en palabras del autor, “se debe garantizar el acceso no solo a los datos documentados, sino también a los que no se hallan materializados en ningún soporte concreto” y la necesidad de reelaboración “no puede constituir impedimento para su presentación a la ciudadanía”. Fernández Ramos, S., “Artículo 13... Op. cit. pp. 749-750.

<sup>1466</sup> Meseguer Yebra, J., Op. cit. pp. 92-93. Destaques del investigador. Y sigue: “De todas estas propuestas, se incorpora finalmente por la Ponencia al texto del proyecto de ley el perfil y la trayectoria profesional de los responsables de los órganos, y la posibilidad de que sea cada Administración la que concrete la forma de dar publicidad a la evaluación periódica del cumplimiento y resultados de los planes y programas anuales y plurianuales, junto con los indicadores de medida y valoración”. p. 94.

<sup>1467</sup> BARRERO, C., GUICHOT, E., HORGUÉ, C., “Capítulo V. Publicidad activa”, en E. GUICHOT (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 143-198. p. 164. Entienden que el deber de evaluación ya estaba previsto en normas relativas a planes y programas, y, con el art. 6.2, adquiere “carácter general”. Sin embargo, expresan que “quizás no sea un cometido propio de la LTBG”. Observan, igualmente, que “el artículo 6.2 se proyecta sobre una realidad extraordinariamente heterogénea en función tanto de la Administración encargada de la planificación, como de su diferente objeto. Solo, por consiguiente, el análisis de cada plan o programa permitirá determinar el contenido exacto de las obligaciones que impone”. Ib.

reflexión estratégica, que se hubiera podido comprobar en qué medida se consultaba a todos los *stakeholders*, (...) y que se hubiera tenido que explicar cómo se tomaron las decisiones estratégicas, además de lo ya establecido sobre indicadores de gestión”<sup>1468</sup>.

Fernández Ramos observa que la LAIP, en la mayoría de los casos, no establece el momento que la información debe ser publicada ni por cuanto tiempo debe permanecer disponible. Para él, “[s]e trata de una doble laguna legal notable, pues dificulta la determinación tanto de la fecha inicial como final de cumplimiento de los deberes legales, lo cual puede vaciar de contenido el aparato sancionador”<sup>1469</sup>.

A propósito, autores como Fernández Ramos y Blanes Climent demuestran preocupación con la aplicación del art. 9.3 de la LAIP, sobre control de la publicidad activa, como, por ejemplo, la exigencia de que el incumplimiento de las obligaciones en la materia sea *reiterado*<sup>1470</sup>. Lobato Gómez y Carpintero Suárez entienden que “el artículo adolece de importantes defectos de redacción que han dado y darán lugar a una escasa virtualidad práctica del mismo”<sup>1471</sup>. En efecto, esa disposición no parece suficiente para promover la publicidad activa – posiblemente sería preferible la adopción de sanción leve, de carácter pedagógico, sin esperar a que el incumplimiento sea reiterado. Según Fernández Ramos y

---

<sup>1468</sup> VILLORIA, M., “Publicidad activa”, en WENCES, I.; KÖLLING, M., RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 1-34. p. 5.

<sup>1469</sup> Fernández Ramos, S., “Publicidad activa... Op. cit. p. 900. El autor cita los arts. 5.1 y 7.b de la LAIP. Y manifiesta que “salvo en los casos en que la Ley fija una fecha precisa de publicación, debe entenderse que los documentos e informaciones deben publicarse tempestivamente, esto es, tanto pronto se adoptan”. Y que “cabe plantear que el portal de transparencia mantenga un histórico de la información que se vaya publicando y que deja de ser actual”, refiriéndose al art. 15 de la Norma Foral de Gipuzkoa 4/2014. p. 902.

<sup>1470</sup> Artículo 9. Control.

1. *El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

2. En ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, *podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan.*

3. *El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.*

Destaques del investigador. Para Fernández Ramos, “debe señalarse que la LTBG no tipifica infracciones específicas, como sí sucede en el Título II relativo al Buen Gobierno”. Observa que “no se determina tampoco si el segundo incumplimiento debe recaer en un plazo máximo”. Y expresa que “se trata de múltiples deficiencias legales que sin duda dificultarán la aplicación de la norma”. Ib. pp. 906-907. Citas en la p. 907. A su vez, para Blanes Climent, “[e]l principal inconveniente de la LAIP respecto a las obligaciones de publicidad activa reside en la dificultad de evitar su incumplimiento. El artículo 9.3 exige que el incumplimiento sea ‘reiterado’ y que los responsables estén sujetos al régimen disciplinario, lo que excluye los casos de incumplimientos aislados y los atribuibles a los altos cargos o personal de naturaleza política, que son quienes suelen ocupar mayoritariamente los órganos con capacidad de dictar actos administrativos”. Blanes Climent, M. Á., *La transparencia informativa...* Op. cit. p. 384.

<sup>1471</sup> LOBATO GÓMEZ, J. M., CARPINTERO SUÁREZ, A., “El control de la publicidad activa (art. 9 LT)”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 600 – 621. p. 621.

Pérez Monguió, el tipo penal previsto en el art. 542 del Código Penal español podría ser aplicado, por ejemplo, “cuando se trate de información pública sobre la que existe un inequívoco deber de publicidad activa”<sup>1472</sup>.

Figuroa Domínguez explicita la labor por detrás del Portal de la Transparencia, que incluyó o incluye catalogación de la información, forma de presentación, identificación de las fuentes de información, forma de navegación. Informa, además, que son recibidas una media de 300 solicitudes de acceso a la información pública al mes y que “[e]l porcentaje de expedientes en silencio administrativo no supera de manera habitual el 0,15%”<sup>1473</sup>. Se registra la difusión, en dicho Portal, de distintos Planes y Programas<sup>1474</sup>, medida compatible con el mecanismo que pronto se presentará.

La reforma de 2015 tuvo consecuencias en la materia, como se ve, p. ej., en los arts. 132 y 133 de la Ley 39/2015<sup>1475</sup> y en los arts. 25 y 26 de la Ley 50/1997, modificada por la Ley 40/2015, que prevén la publicación de un Plan Normativo y de consulta pública previa a la elaboración de normas.

El 10 de diciembre de 2014, entró en vigor el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Tanto el presidente del Consejo cuanto la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno tienen responsabilidad sobre la publicidad activa (arts. 2.1, 8.2.c, 19.a, 19.b)<sup>1476</sup>.

---

<sup>1472</sup> Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *El Derecho al Acceso...* Op. cit. p. 390. Por cierto, la protección penal del derecho de acceso a la información pública, que podría ser complementaria a varias otras medidas, como ya expuesto, es tema poco estudiado.

Artículo 542.

Incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a cuatro años la autoridad o el funcionario público que, a sabiendas, impida a una persona el ejercicio de otros derechos cívicos reconocidos por la Constitución y las Leyes.

<sup>1473</sup> FIGUROA DOMÍNGUEZ, M. V., “El portal de la transparencia”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 622-654. p. 647. Comparte, además: “concediéndose la información pública solicitada en más de un 68% de los supuestos, siendo denegado, tan solo, alrededor de 3% de las solicitudes”. Ib. Vd. art. 10 de la LAIP.

<sup>1474</sup>

Disponible

en

<https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/PublicidadActiva/PlanificacionYEstadistica/PlanesYProgramas/Seguimiento.html>. Acceso el 22 de diciembre de 2019.

<sup>1475</sup> En relación a los mencionados arts. 132 y 133, vd. Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo. Notas disponibles en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>. Acceso el 18 de noviembre de 2019.

<sup>1476</sup> BOE núm. 268, de 5 de noviembre. A propósito, el Estatuto, en sus arts. 1.2, 8.3, 10.2, 17.2 todavía se refiere explícitamente a la derogada Ley 30/1992.

La LAIP todavía no tiene un reglamento – hay un proyecto de Real Decreto en trámite<sup>1477</sup>. El excesivo tiempo necesario para su aprobación parece cuestión eclipsada – esa omisión cargada de significado merece más atención. Efectivamente, se debería aprovechar la oportunidad para avanzar con la realización del DAIP (entre otros puntos, es fundamental precisar las obligaciones estatales), siempre atentos a posibles riesgos de retrocesos.

Por fin, se registra que la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, modifica la LAIP – el nuevo art. 6 bis prevé la difusión de inventario de actividades de tratamiento<sup>1478</sup>.

## **5.6. Solicitudes de acceso a la información pública – España**

Con eso, se pasa al análisis de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas a la Administración General del Estado<sup>1479</sup>.

### **5.6.1. Solicitud al Ministerio de la Presidencia – pasos dados y programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos**

El expediente 3269 tuvo inicio el 9 de octubre de 2015, cuando se solicitó al Ministerio de la Presidencia acceso a los “[p]asos dados y programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos (incluso cronograma de elaboración y formas previstas para la participación pública en ese proceso y en su implementación), conforme recomendaciones apoyadas por el Estado español en el marco del Examen Periódico Universal (131.14, de Indonesia, y 131.15, de Grecia; doc. ONU A/HRC/29/8/Add.1) y compromiso expresamente asumido en la ocasión (‘la delegación señaló que el Gobierno tenía previsto aprobar, después de celebrar consultas, un nuevo plan nacional de derechos humanos que abarcaría un período más largo y constituiría una política de Estado’ (pár. 11 del doc. ONU A/HRC/29/8))”<sup>1480</sup>.

---

<sup>1477</sup> Sobre el tema, vd. [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html). Acceso el 22 de diciembre de 2019.

<sup>1478</sup> Asimismo, la nueva norma modifica el art. 15.1 de la LAIP, que, p. ej., pasa a referirse expresamente a “datos genéticos”.  
<sup>1479</sup> La web [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ResolucionesDenegatorias.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ResolucionesDenegatorias.html) trae “las resoluciones denegatorias y de concesión parcial de la información pública solicitada, previa disociación de los datos de carácter personal, basadas en las causas señaladas en el punto 1 del artículo 14” de la LAIP. Acceso el 18 de noviembre de 2019. Vd. art. 14.3 de la LAIP. Y el CTBG publica sus resoluciones, en atención al art. 24.5 de la LAIP y al art. 6.a de su Estatuto (RD 919/2014). Vd. [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones.html). Acceso en la misma fecha.

<sup>1480</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-003269. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

La fecha de comienzo de tramitación registrada en la resolución es el 26 de octubre de 2015, y 20 de noviembre de 2015, en el “documento de comienzo de tramitación”. Es de fundamental importancia que la información sobre esa fecha sea precisa, pues define el inicio del plazo de respuesta por la Administración, según prevé el art. 20.1 de la Ley – “[l]a resolución (...) deberá notificarse (...) en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

La resolución, con fecha de 20 de noviembre de 2015, fue favorable. En resumen, se informa de que, en diciembre de 2012, tuvo inicio una serie de consultas para la aprobación del II Plan de Derechos Humanos; que, en septiembre de 2014, se remitió un documento preliminar a los Ministerios; y que la aprobación del Plan será tema de “la próxima legislatura de acuerdo con los procedimientos de elaboración de Naciones Unidas”<sup>1481</sup>.

El 22 de diciembre de 2015, se presentó reclamación al Consejo de Transparencia. En resumen, se nota la discrepancia en cuanto a la fecha de recepción de la solicitud en la Dirección General de Relación con las Cortes, que genera indeseable situación de inseguridad jurídica. Se observa que la resolución no indica fechas, sitios ni interlocutores con que se “realizaron una serie de consultas” y que, pasado más de un año del envío del “documento preliminar” a los Ministerios, no indica en qué estado se encuentra esa etapa del proceso. La resolución tampoco informa de quién “tomó la decisión de abordar la aprobación del II Plan de Derechos Humanos de España en la próxima legislatura”. Por fin, no trae “cronograma de elaboración y formas previstas para la participación pública en ese proceso y en su implementación”, como fue solicitado. No se informa a quien compete establecer el cronograma de elaboración y las formas de participación y los motivos por que no lo ha hecho desde diciembre de 2012, cuando se puso “en marcha el procedimiento de aprobación del II Plan de Derechos Humanos.” Se concluye que se trata de respuesta vaga, abstracta, imprecisa, que claramente no atiende al propósito de la solicitud - permitir la participación en la preparación y en la implementación del II Plan de Derechos Humanos. Así, la Administración viola el art. 1 de la Ley 19/2013 (su objeto), sus principios y propósitos<sup>1482</sup>.

---

<sup>1481</sup> Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-003269. 20 de noviembre de 2015.

<sup>1482</sup> CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003269. N/REF: R/0508/2015. 10 de febrero de 2016. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/02.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/02.html). Acceso el 18 de noviembre de 2019. Pár. 3.

Por medio de resolución con fecha de 10 de febrero de 2016 (recibida el 15 de febrero de 2016), la presidenta del Consejo inadmite la reclamación por extemporánea. En resumen, la Administración reconoce la discrepancia de información en cuanto a la fecha de recepción de la solicitud en la Dirección General de Relación con las Cortes. Expresa que la resolución informa de la fecha correcta (26 de octubre de 2015) y que, por “motivos técnicos, que se están comprobando para proceder a su subsanación, se ha generado automáticamente una comunicación en la que se informa del inicio de la tramitación con la entrada en el órgano competente para resolver el 20 de noviembre de 2015”<sup>1483</sup>.

Este diálogo con la Administración española invita a la elaboración de comentarios. El hecho de que este investigador se haya equivocado en relación al plazo de reclamación (para evitar situaciones como esas, el sistema informático podría, automáticamente, informar al interesado el final del plazo de recurso, en el momento de la notificación de la resolución, como ocurre en Brasil) trae nueva luz al examen de la solicitud. Más allá de la discusión jurídica del plazo de reclamación – a propósito, el CTBG ha manifestado que “ha transcurrido ligeramente el plazo de un mes de que dispone el interesado para reclamar” –, cabe un análisis sociopolítico de la manifestación de la Administración en el caso. Un tema de tanta importancia para la realización de los derechos humanos en España es digno de una respuesta más elaborada por parte de la Administración, independientemente de la ausencia de obligación legal de enfrentar el tema – sería una muestra de publicidad y de compromiso con los derechos humanos y la democracia, presentes en textos internacionales de derechos humanos, en la Constitución, en la LAIP. Este caso evidencia la necesidad y la importancia de las leyes de acceso a la información pública – la Administración, muchas veces, no proveerá voluntariamente información que no le sea conveniente, aunque esa información sea fundamental para la vida de las Personas a las que sirve.

### **5.6.2. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados en materia de violencia contra la mujer**

El expediente 3270 tuvo inicio el 9 de octubre de 2015, cuando se solicitó al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad acceso a los “[p]asos dados y programados (incluso resultados alcanzados y valor invertido hasta el momento, cronogramas de implementación y previsión de presupuesto hasta 31 de diciembre de 2016) para implementar la recomendación 131.66, de Malasia, apoyada por el Estado español, en el

---

<sup>1483</sup> Ib. Punto III y párr. 4.

marco del Examen Periódico Universal (doc. ONU A/HRC/29/8/Add.1), y, más concretamente, las medidas n. 125 e 235 de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013 – 2016 (‘Facilitar a las mujeres con discapacidad información sobre derechos que asisten a víctimas de violencia de género’ y ‘Elaborar y difundir información y publicaciones periódicas con datos relacionados con la violencia de género’, respectivamente)<sup>1484</sup>. Según el documento de comienzo de tramitación, los plazos legales empezaron a contarse desde el 21 de octubre de 2015 y, según la resolución, desde el 11 de septiembre<sup>1485</sup>.

El 12 de noviembre de 2015, el acceso es concedido y, en resumen, se informa de que “se tiene en cuenta la especial atención a aquellos colectivos que presentan una mayor vulnerabilidad, como el de las mujeres con discapacidad” y trae los siguientes pasos dados:

- i) “todas las piezas audiovisuales que se han realizado dentro de la campaña de sensibilización “Hay salida a la violencia de género” [2012 – 2015] incluyen, además de subtítulos, lengua de signos, para garantizar su accesibilidad a las personas con discapacidad auditiva. Estas piezas se han puesto a disposición de la Organización Nacional de Ciegos [ONCE] y del Comité Español de Personas con Discapacidad [CERMI] para su difusión a través de sus canales de comunicación”;
- ii) “se ha mejorado la accesibilidad del servicio de atención telefónica 016 que desde 2013 dispone de la Plataforma S-Visual para el acceso al mismo de mujeres con discapacidad auditiva. Estas mujeres también disponen de nuevas funcionalidades en el Servicio de Atención y Protección ATENPRO desde 2013”;
- iii) “la aplicación para smartphones “LIBRES”, puesta en marcha en 2013 por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, dispone de contenidos informativos y para la sensibilización adaptados [subtitulados y traducidos a la lengua de signos] para personas con discapacidad auditiva”;
- iv) “en el marco de la iniciativa “Empresas por una sociedad libre de violencia de género”, dos entidades empresariales de la ONCE, la Corporación empresarial ONCE, S.A y el Grupo FUNDOSA, S.A, actualmente Grupo ILUNION, se han adherido a la misma, mediante la firma de convenios de colaboración para promover la sensibilización sobre la violencia de

---

<sup>1484</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y acceso a la información. N° expediente: 001-003270. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

<sup>1485</sup> Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-3270. 9 de octubre de 2015. Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-3270. 9 de octubre de 2015. Se nota que la fecha constante en la resolución es anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

género y la inserción laboral de las víctimas. Estos convenios tienen por objeto hacer efectiva la integración social y laboral de las mujeres víctimas de violencia de género, con especial atención a las mujeres con discapacidad”<sup>1486</sup>.

Sobre el punto dos, informa:

i) “conforme a con lo previsto en el Eje de Calidad Evaluación y Mejora continua de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, desde el año 2013, de acuerdo con el principio de transparencia, previsto en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se elabora y publica un Boletín Estadístico Anual que contiene una amplia información estadística; este boletín permite disponer de los datos mensuales agregados anualmente y, en relación a mujeres con discapacidad, una de las novedades es la incorporación de la variable de discapacidad reconocida en las víctimas mortales por violencia de género. Así, de las 54 víctimas mortales por violencia de género del año 2014, el 7,4% [4 mujeres] tenían algún tipo de discapacidad o dependencia reconocidas”;

ii) “[c]on carácter general desde el año 2012, en todas las encuestas que realiza la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se incorporan dos preguntas relativas a la discapacidad. Estas preguntas han sido incluidas en la Encuesta sobre la percepción social de la violencia de género [2012], la Encuesta sobre percepción de la violencia de género por la adolescencia y juventud [2013], así como en la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015”<sup>1487</sup>.

El 17 de noviembre de 2015 se presenta reclamación. En resumen, se reclama que la resolución no informa sobre los pasos programados, los valores invertidos y por invertir ni cronogramas de implementación, como fue solicitado y que algunas de las páginas web indicadas dirigen a la web <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/><sup>1488</sup>.

El 14 de enero de 2016, se recibe la resolución de la reclamación, con fecha de 8 de enero de 2016, que estima la reclamación e insta el MSSSI a, en hasta 20 días hábiles, proporcionar “la información mencionada en el Fundamento Jurídico 3 de la presente Resolución”. En resumen, la resolución de la reclamación trae lo siguiente:

---

<sup>1486</sup> Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-3270. 9 de octubre de 2015. p. 1.

<sup>1487</sup> Ib. p. 2.

<sup>1488</sup> CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003270. N/REF: R/0395/2015. 08 de enero de 2016. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/01.html). Acceso el 18 de noviembre de 2019. Pág. 3.



i) en sus alegaciones, la Administración concluye que, “[e]n cumplimiento del artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2004, de 22 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se insta al Gobierno a elaborar un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención contra la Violencia de Género, se aprobó el 26 de julio de 2013, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer.” Informa, asimismo, que “[e]n dicha Estrategia se recogen medidas específicamente destinadas a las mujeres con discapacidad como colectivo vulnerable a sufrir violencia de género” y las cita (algunas de ellas, ya mencionadas en la resolución). Sobre los pasos programados, remite a las web de la Estrategia Nacional y de su informe de ejecución (pár. 4 de los antecedentes);

ii) el Consejo manifiesta que, con la resolución, “no se le proporciona directamente al reclamante información sobre el resto de apartados incluidos en su solicitud inicial, ni se justifica la dificultad o imposibilidad de proporcionar la misma”. Y que, “en el trámite de alegaciones sí se remite a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cierta información que complementa la proporcionada con anterioridad (...) pero no consta que dicha información haya llegado a conocimiento del interesado.” Y concluye que “dicha información debe ser proporcionada por el MSSSI directamente al reclamante y que, en consecuencia, la presente reclamación, debido a que la solicitud fue parcialmente respondida, tal y como queda demostrado por la ampliación de la respuesta realizada en el trámite de alegaciones, debe ser estimada”<sup>1489</sup>.

Así, en cumplimiento de la resolución de reclamación, el 27 de enero de 2016, el reclamante recibió un correo electrónico de la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En adjunto, recibió un documento de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con fecha de 25 de enero de 2016, que prácticamente repite el párrafo 4 de la sección de “antecedentes” de la resolución de reclamación, aquí resumidas<sup>1490</sup>.

Es posible tejer unos comentarios a partir del diálogo en que consiste este expediente:

i) la resolución de reclamación no enfrenta la cuestión del equívoco de las fechas de solicitud y de su recepción por el órgano competente para resolver. Como ya ha sido visto, no se trata de un caso aislado. Ese es un problema grave, con importantes consecuencias jurídicas – la

---

<sup>1489</sup> Ib. Puntos II y III.

<sup>1490</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Carta a D. Rodrigo Wanderley Lima. 25 de enero de 2016.

recepción de la solicitud por el órgano competente para resolverla marca el inicio del plazo de respuesta por la Administración, según prevé el art. 20.1 de la Ley – y que merece atención de las autoridades competentes. Así, por seguridad jurídica, es de fundamental importancia que la información sobre esa fecha sea precisa;

ii) la resolución de reclamación silencia sobre la manifestación de que las dos últimas páginas web indicadas dirigen a la web <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/>, es decir, no se logra acceso a parte de la información que la Administración intenta transmitir;

iii) en el mérito, véase que se solicita acceso a los pasos dados y programados para implementar dos medidas específicas de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013 – 2016, las de n. 125 e 235 (“Facilitar a las mujeres con discapacidad información sobre derechos que asisten a víctimas de violencia de género” y “Elaborar y difundir información y publicaciones periódicas con datos relacionados con la violencia de género”, respectivamente). En la reclamación, se precisa que la “[l]a resolución trae resultados alcanzados, pero no informa los pasos programados, los valores invertidos y por invertir ni cronogramas de implementación, como solicitado.” Enseguida, en el trámite de alegaciones, la Administración informa de que “[e]n dicha Estrategia se recogen medidas específicamente destinadas a las mujeres con discapacidad como colectivo vulnerable a sufrir violencia de género” y cita las medidas 125 a 133 de la Estrategia. Véase que se pregunta por la implementación de dos medidas en concreto y se tiene como repuesta la “información” de que hay 9 medidas destinadas a mujeres con discapacidad, incluso la de n. 125, sobre cuya implementación se pregunta. Asimismo, la Administración “informa” que “[l]a Estrategia Nacional marca las actuaciones programadas en esta materia” (a propósito, se recuerda que el interesado expresamente cita la Estrategia en su solicitud). Al parecer, ni la Administración ni el Consejo percibieron que el interesado ha recurrido a la Ley por no encontrar en la Estrategia Nacional la información que busca: datos desagregados específicos sobre la implementación de las dos medidas objeto de solicitud. *Más preocupante que el descuido o ingenio de la Administración es que eso no haya sido percibido por el Consejo, que legitima una actitud incompatible con los principios y propósitos de la Ley.* El Consejo no notó que los pasos programados para implementar las medidas 125 y 235 de la Estrategia Nacional, los valores invertidos y por invertir en esa empresa y los cronogramas de implementación no fueron objeto de atención de la Administración en el trámite de alegaciones;

iv) la información proporcionada por la Administración directamente al reclamante no trae nada nuevo en relación a lo constante en la Resolución de reclamación (párrafo 4 de la

sección de “antecedentes”) y ha demostrado ser apenas el cumplimiento formal de la Resolución;

v) la resolución aparece como “cumplida” en el informe de seguimiento de cumplimiento de las resoluciones del Consejo<sup>1491</sup>. De hecho, formalmente la resolución está cumplida, pero la información pública a que se tuvo acceso por ocasión de este expediente sigue incompleta;

vi) el CTBG debería buscar comprobar, detalladamente, la información pública traída por la Administración, en casos de ampliación de respuesta en el marco del trámite de alegaciones. Ese procedimiento evitaría situaciones como la presente.

### **5.6.3. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados para implementar la Ley 52/2007, de memoria histórica**

*Espanha no coração:  
No coração de Neruda,  
No vosso e em meu coração.  
Espanha da liberdade,  
Não a Espanha da opressão.  
Espanha republicana:  
A Espanha de Franco, não!*  
Manuel Bandeira<sup>1492</sup>

El expediente 3271 tuvo inicio el 9 de octubre de 2015, cuando se solicitó al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad acceso a los “[p]asos dados y programados (incluso resultados alcanzados y valor invertido hasta el momento, cronogramas de implementación y programación presupuestaria plurianual hasta 31 de diciembre de 2018) para implementar las recomendaciones 131.97, de Líbano, 131.98, de Suiza, 131.99, de

<sup>1491</sup> Disponible, en formato reutilizable (excel), en [http://consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/reclamaciones\\_resueltas/novedades/2016/05/2016-05-23.html](http://consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/reclamaciones_resueltas/novedades/2016/05/2016-05-23.html). Acceso el 5 de junio de 2016. Sin embargo, no se ha encontrado referencia a dicha resolución en la tabla pertinente disponible en <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento.html>. Acceso el 18 de noviembre de 2019.

<sup>1492</sup> Manuel Bandeira (Recife, 1886 – Rio de Janeiro, 1968) es uno de los grandes poetas brasileños del siglo XX – como João Cabral, también miembro de la *Academia Brasileira de Letras*. Es autor de poemas que dialogan con el lector, hablándoles al alma, como “*Vou-me embora pra Pasárgada*” y “*Evocação do Recife*”. Su poema “*No vosso e em meu coração*”, del que se reproducen los versos iniciales, afirma la España de la libertad y rechaza la España de la opresión, valiéndose, para ello, de referencias a personajes y hechos históricos y a artistas como Neruda, autor de “*España en el corazón*”. Es significativo que Bandeira, esencialmente un poeta de las cuestiones personales, haya escrito poema direccionado a una causa social, poema de combate – no pudo mantenerse ajeno. *Sus versos, todavía necesarios, iluminan el pasado y sirven de brújula hacia el futuro*. A propósito, João Cabral, en carta de 1947 a Bandeira, afirmó tener ese poema siempre en mente. Vd. SOUZA DE CARVALHO, Ricardo. João Cabral entre una epígrafe de Jorge Guillén e dois poemas sobre Rafael Alberti. Disponible en [http://www.casarui Barbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB\\_Escritos\\_3\\_12\\_Ricardo\\_Souza\\_de\\_Carvalho.pdf](http://www.casarui Barbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB_Escritos_3_12_Ricardo_Souza_de_Carvalho.pdf). Acceso el 16 de octubre de 2016. Aquí se encontrará “*No vosso e em meu coração*”, cuya lectura particularmente se recomienda. Entre sus versos: “*Espanha dos grandes místicos, / Dos santos poetas, de João / Da Cruz, de Teresa de Ávila / E de Frei Luís de León! / Jamais a da Inquisição!*”.

Armenia, y 131.103, de Corea, todas apoyadas por el Estado español, en el marco del Examen Periódico Universal (doc. ONU A/HRC/29/8/Add.1), y, más concretamente, los arts. 11-14 y 20-22 de la Ley 52/2007, de memoria histórica, en especial la “localización e identificación de las personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore” (art. 11.1) y la “recopilación de los testimonios orales relevantes vinculados al indicado período histórico para su remisión e integración en el Archivo General” (art. 20.2.a)”<sup>1493</sup>.

La fecha de comienzo de tramitación es 17 de noviembre de 2015 según el documento de comienzo de tramitación y 27 de octubre de 2015 según la resolución<sup>1494</sup>. Ese tema se presenta una vez más y, si no ha sido ya corregido, merece inmediata atención de las autoridades competentes.

Por medio de resolución con fecha de 16 de noviembre de 2015, la solicitud es parcialmente inadmitida, con fundamento en el art. 18.1.c de la Ley (actividad de reelaboración) y se concede acceso parcial a la información pública solicitada. En resumen, se trae que:

- i) “[l]as distintas actuaciones incluidas en la Ley de Memoria Histórica, y que se concretan en la localización de fosas, reparación moral y subvenciones económicas, se han seguido desarrollando, aunque las medidas de carácter económico se hayan visto condicionadas por las limitaciones presupuestarias derivadas de la situación de crisis que se ha atravesado en los últimos años. No obstante, se mantiene el proyecto de arbitrar las partidas presupuestarias oportunas una vez sea posible, a fin de colaborar con la Asociaciones Memorialísticas y particulares en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos, amén de para cumplimentar el resto de los fines contemplados en la ley”;
- ii) “la línea de subvenciones de actividades relacionadas con la memoria histórica abierta por el Ministerio de la Presidencia el año 2006 hasta 2011 alcanzó un valor total de 14 millones de euros”;

---

<sup>1493</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. Nº expediente: 001-003271. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud. Importa notar que el justificante de presentación registra que la solicitud fue presentada a Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Gobierno de España. Registro Electrónico Común. Justificante de presentación. Número de registro: 2015014468266. Fecha: 9 de octubre de 2015. Sin embargo, como se verá, la resolución fue presentada por el Ministerio de Justicia.

<sup>1494</sup> Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. Nº expediente: 001-3271. 9 de octubre de 2015. Ministerio de la Justicia. Subsecretaría de Justicia. Subdirección general de información administrativa e inspección general de servicios. Resolución. Expediente: 001-003271. 16 de noviembre de 2015. Pág. 2. Se nota que el documento de comienzo de tramitación indica fecha posterior a de la propia Resolución.

- iii) en atención al art. 20 de la Ley de la Memoria Histórica, se creó el Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil, menciona un “gran esfuerzo de digitalización de fondos, destacando los del Archivo General de la Administración y el Archivo Histórico Nacional” y “del Valle de los Caídos, que ha permitido elaborar un censo de las personas allí inhumadas y los cementerios y lugares de los cuales procedían”;
- iv) “el Mapa de Fosas incorporado a la Web del Ministerio recoge una información completa que se actualiza a medida que van allegando nuevos datos”;
- v) sobre los testimonios orales, informa que, conforme determinación del art. 20.2.a de la LMH, los testimonios orales “que se grabaron con cargo a subvenciones”, ya fueron enviados al Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca;
- vi) por fin, indica otras fuentes, como determinadas Comunidades Autónomas y Asociaciones Memorialísticas y trae un listado de Asociaciones, con sus respectivos cargos, dirección y números de teléfono<sup>1495</sup>.

El diálogo en que consiste esta solicitud de acceso a la información pública permite tejer unos comentarios:

- i) la Administración tenía, por fuerza del art. 20.4 de la Ley, la opción de no enfrentar este tema tan importante cuanto complejo y sensible, optando por el silencio administrativo, pero honradamente lo ha enfrentado. La cantidad de información a que se accede por medio de la resolución sugiere que la cuestión ha sido debidamente pensada, estudiada, investigada – incluso, al indicar otras fuentes de información, va más allá de lo solicitado;
- ii) por otro lado, la Administración entiende, sin motivar, que la solicitud “incurre parcialmente en el supuesto contemplado en el art. 18.1.c de dicha Ley ya que, parte de la información solicitada requiere una actividad de reelaboración”. El Criterio Interpretativo nº 007/2015 del Consejo de Transparencia, sobre el tema, de 12 de noviembre de 2015, aunque anterior a la resolución, de 16 de noviembre de 2015, no fue observado<sup>1496</sup>;

---

<sup>1495</sup> Ministerio de Justicia. Subsecretaría de Justicia. Subdirección general de información administrativa e inspección general de servicios. Resolución. Expediente: 001-003271. 16 de noviembre de 2015. Pár. 3 y ss.

<sup>1496</sup> Sobre la reelaboración (“sobre el contenido y alcance interpretativo de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1.c”), el Consejo de Transparencia, en iniciativa importante y bien fundamentada, ha adoptado el Criterio Interpretativo 007/2015, en que afirma, resumidamente, que ese concepto debe ser entendido desde perspectiva literal, según la definición de la Real Academia de la Lengua de “volver a elaborar algo”, pues, “[s]i por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación”. El Consejo entiende aplicable el concepto de reelaboración “aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita,

iii) si bien no se afirme expresamente, por el texto de la resolución se deduce que se inadmite la parte de la solicitud que pide acceso a los “pasos programados” para implementar esos artículos de la Ley de memoria histórica, cronogramas de implementación y programación presupuestaria plurianual hasta 31 de diciembre de 2018.

En el mencionado Criterio Interpretativo se afirma, sobre el concepto de reelaboración, que “debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: ‘volver a elaborar algo’”. Este investigador entiende, pues, que no se trata de “volver a elaborar algo”, pues, al fin y al cabo, se supone que las Administraciones tienen planes para la realización de los derechos. La información a que se accede, así, aunque amplia, es incompleta;

iv) la resolución evidencia, una vez más, la dificultad de los órganos en tratar de los pasos programados para la realización de derechos y, en consecuencia, el uso de la estrategia del “silencio selectivo”, por medio de la cual las Administraciones dialogan sobre parte de las solicitudes y silencian sobre otra<sup>1497</sup>;

v) por fin, el acceso a información no solicitada en este caso, como número de teléfono móvil de presidentes y otros cargos de Asociaciones de memoria histórica – más allá de la protección de datos, tema que no configura, *per se*, objeto de esta investigación –, puede ser interpretada como una muestra de buena fe y diligencia de la Administración, como una

---

resultando imposible proporcionar la información solicitada.” Y concluye que : “[l]a aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:

a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.

b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivos de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”.

CTBG. Criterio interpretativo 7/2015. CI/007/2015. Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013). 12 de noviembre de 2015. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html). Acceso el 18 de noviembre de 2019. Como se ve, el Criterio Interpretativo 007/2015 es valiosa aportación del Consejo de Transparencia. Precisar el concepto de reelaboración marca la diferencia entre el derecho de acceso a la información pública y “derecho al dato o a la documentación”. Como se ve, **estamos ante un derecho cuyo efectivo ejercicio depende de detalles que pueden fácilmente pasar desapercibidos**. Al contribuir para definir el alcance de ese derecho según la ley española, el Consejo de Transparencia contribuye con la consolidación de nuestro derecho. Es importante conocer los límites del objeto de trabajo (que, por cierto, no tienen por qué ser inmutables). A propósito, el futuro Real Decreto podría incorporar elementos de este Criterio Interpretativo y, además, exigir que la Administración indique expresamente qué puntos fueron inadmitidos, cuando se trate de inadmisión parcial. A propósito, Martín Delgado evalúa que el Consejo de Transparencia viene “adquiriendo un cierto prestigio que le ayuda a cumplir su papel de generar un cuerpo de doctrina influyente y orientador de las acciones administrativas”. MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo IV. La reclamación ante las autoridades de transparencia como garantía del derecho de acceso”, en I. MARTÍN DELGADO (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 147-183. p. 161.

<sup>1497</sup> Una posible manera de evitar situaciones como esas es ser lo más preciso posible en la información solicitada o presentar dos solicitudes distintas, según el caso (una para los pasos dados y otra para los pasos programados, p. ej.).

forma de traspasar a terceros obligaciones de su competencia o, incluso, como una manera de desviar la atención de lo que la resolución silencia.

#### **5.6.4. Solicitud al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – pasos dados y programados en materia de agua y saneamiento**

El expediente 3273 tuvo inicio el 9 de octubre de 2015, cuando se solicitó al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, acceso a los “[p]asos dados y programados (incluso resultados alcanzados y valor invertido hasta el momento, cronogramas de implementación y programación presupuestaria plurianual hasta 31 de diciembre de 2018) para implementar los estándares onusianos sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y, más concretamente, las medidas previstas por el art. 7 de la Resolución A/HRC/RES/18/1 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 12 de octubre de 2011, en especial la que exhorta a los Estados a que ‘Garanticen la plena transparencia del proceso de seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes de acción, proyectos y programas en materia de agua y saneamiento’”<sup>1498</sup>. La fecha de comienzo de tramitación es 19 de octubre de 2015 según el documento de comienzo de tramitación y 17 de octubre, según la resolución<sup>1499</sup>.

Por medio de resolución de 21 de octubre de 2015, la Dirección General de salud pública, calidad e innovación del MSSSI concede parcialmente el acceso e informa que en la web del Ministerio están publicados “informes técnicos sobre la calidad del agua de consumo”. Asimismo, no admite a trámite el restante de la solicitud, con fundamento en el art. 18.1.d de la Ley, “por estar dirigida a un órgano en cuyo poder no obra la información”<sup>1500</sup>.

El 17 de noviembre de 2015 se presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia. En resumen, se argumenta que la Administración “no presenta los motivos que supuestamente amparan el acceso parcial”, como prevé el art. 16 de la Ley 19/2013, que remite a los límites del art. 14 de la misma norma; limitarse a informar una página web

---

<sup>1498</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. Nº expediente: 001-003273. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

<sup>1499</sup> Ministerio de la Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Documento de comienzo de tramitación. Nº expediente: 001-3273. 9 de octubre de 2015.

Ministerio de la Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección general de salud pública, calidad e innovación. Resolución. Expediente: 001-003273. 21 de octubre de 2015. Pár. 2.

<sup>1500</sup> Ministerio de la Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección general de salud pública, calidad e innovación. Resolución. Expediente: 001-003273. 21 de octubre de 2015. Pár. 3 y ss.

significa que, en la práctica, no hubo acceso a la información pública solicitada; que la Administración viola el art. 18.2 de la LAIP al no indicar "el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud"; que la Ley 19/2013 parece no prever la posibilidad de que las hipótesis de acceso parcial (art. 16) e inadmisión a trámite (art. 18) ocurran simultáneamente<sup>1501</sup>.

La reclamación, de 14 de enero de 2016, es desestimada. En resumen, la Administración alega que “[l]a solicitud de información fue inadmitida al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1.d) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, por ello no resulta de aplicación a esta solicitud, tal como se alega, lo dispuesto en el artículo 16 de la citada Ley, ya que este artículo se refiere a los supuestos en los que una Resolución concede un acceso parcial a la información solicitada en aplicación de los límites de acceso a la información previstos en el artículo 14”; que el art. 18.2 “se ha aplicado correctamente, al no contar esta administración con la información solicitada”; que “se ha facilitado la información que está disponible en la materia solicitada” y que “el acceso a la información no tiene más nivel de desglose”. El CTBG, al citar los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, manifiesta que la norma “reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”. Y que “debe partirse de la premisa necesaria de que para poder proporcionar la información que se solicita ésta se debe encontrar en poder del Órgano al que se dirige la solicitud”. Además, ha expresado que “[l]a Administración ha sostenido durante el presente procedimiento que la información solicitada (...) no obra en su poder y que desconoce cuál es el órgano competente para proporcionarla, razón por la que invoca el artículo 18.1.d) de la LTAIBG, que permite inadmitir una solicitud cuando no se posea la información y se desconozca el Órgano competente. No obstante lo anterior, sí facilitó al Reclamante la única información que tiene disponible respecto a la materia solicitada”. El Consejo, así, “entiende que la actuación del MSSSI en el presente procedimiento es coherente con la información que posee y se ajusta a lo establecido en la LTAIBG, ya que comunicó al Reclamante que no poseía la información

---

<sup>1501</sup> CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003273. N/REF: R/0396/2015. 14 de enero de 2016. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/01.html). Acceso el 18 de noviembre de 2019. Pág. 3.



tal y como fue solicitada y que desconocía que Órgano era el competente por razón de la materia, por lo que procede desestimar la Reclamación presentada”<sup>1502</sup>.

Este diálogo permite tejer comentarios. Desde la perspectiva de este investigador, el CTBG, en el presente caso, ha legitimado un acto ilegal de la Administración. En casos como este, la indicación del órgano competente para conocer de la solicitud no es una facultad de la Administración, sino un imperativo legal (“deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”) establecido por el art. 18.2 de la LAIP – incumplido por el MSSSI y legitimado por el Consejo. El CTBG, como mínimo, debería haber instado la Administración a indicar el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud. En este caso, así, el Consejo ha actuado en desarmonía con los fines a los que fue creado (art. 34 de la Ley, art. 2 del Real Decreto 919/2014). En efecto, el Consejo de Estado, en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, buscó prever situaciones como las de este caso: *“no parece lógico admitir que el acceso a la información incluida en una solicitud pueda impedirse con la sola invocación de la falta de conocimiento del órgano competente para conocer de dicha solicitud. Ello podría, en hipótesis, llevar a un uso abusivo e injustificado de esta causa de inadmisión, cercenándose con ello el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido y trasladando además al ciudadano las consecuencias negativas que la complejidad organizativa de las Administraciones Públicas contemporáneas puede implicar. A fin de evitar este tipo de situaciones, debería añadirse a esta letra un inciso en cuya virtud se obligara en todo caso al órgano que acuerde la inadmisión a indicar en la resolución la instancia a la que, en su caso, a su juicio, podría dirigirse la solicitud”*<sup>1503</sup>. A propósito, la *Oficina Antifrau de Catalunya*, en informe de 2014, defiende, con abrigo en principios como el antiformalismo del procedimiento administrativo o la ventanilla única, que ese no debería ser motivo de inadmisión y propone colaboración administrativa<sup>1504</sup>. Por fin, al

---

<sup>1502</sup> Ib. Pár. 4 y ss.

<sup>1503</sup> Dictamen nº 707/2012 del Consejo de Estado, ya citado. Destacues del investigador. Cita retirada del apartado “h) Artículo 15. Causas de inadmisión”.

<sup>1504</sup> *“En la mesura que no sempre serà possible que el sol·licitant conegui l'autoritat que ha elaborat o posseeix la informació que sol·licita, que, a més, pot trovar-se en mans de més d'una autoritat o subjecte obligat, els principis de coordinació, interoperabilitat administrativa, antiformalisme del procediment administratiu, finestra única i in dubio pro actione impedeixen poder-li exigir que presenti la petició a l'entitat unitat concreta que posseeix la informació. En consonància, caldrà que la norma prevegi mecanismes de col·laboració administrativa per garantir la derivació de les sol·licituds als òrgans que efectivament disposin de la informació.”* Oficina Antifrau de Catalunya, Op. cit. p. 275. Y sigue: *“[e]n cap cas no hauria ser motiu d'inadmissió adreçar la sol·licitud a un òrgan que no posseeix la informació que se sol·licita.”* p. 276. Al parecer, en sus conclusiones y recomendaciones, la Oficina no trata específicamente de la Ley 19/2013, sino de leyes sobre el tema en general. p. 267. Meseguer Yebra se refiere al Consejo de Estado y a estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña. MESEGUER YEBRA, J., *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*, Bosch, L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 2013. pp. 31-32. Asimismo, vd. GUICHOT, E., “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, en WENCES, I., KÖLLING, M.,

afirmar que, no obstante el art. 18.1.d de la Ley, la Administración “sí facilitó al Reclamante la única información que tiene disponible respecto a la materia solicitada”, el Consejo parece desconsiderar que la información pública transmitida no satisface la solicitud.

### **5.6.5. Solicitud al Ministerio de la Presidencia – seguimiento de los pasos dados y programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos**

El expediente 8244 tuvo inicio el 18 de agosto de 2016, cuando se presentó al Ministerio de la Presidencia la siguiente solicitud de acceso a la información pública: “[c]on referencia a la información pública a la que se accedió por medio de la resolución de 20 de noviembre de 2015, en el marco de la solicitud 001-3269. Ante el compromiso de la Administración de ‘abordar la aprobación del II Plan de Derechos Humanos de España en la próxima legislatura de acuerdo con los procedimientos de elaboración de Naciones Unidas’, se solicita acceso a los pasos dados, desde la fecha de la resolución, para aprobar el II Plan de Derechos Humanos. Ante el compromiso de la Administración de que ‘(l)a programación de su elaboración y las fórmulas de participación se establecerán una vez iniciada la nueva legislatura’, se solicita acceso a los pasos programados para aprobar el II Plan de Derechos Humanos (en especial, las citadas programación de elaboración y fórmulas de participación)”<sup>1505</sup>. Según el documento de comienzo de tramitación, la fecha de comienzo de tramitación es 16 de septiembre de 2016, misma fecha que aparece en la resolución<sup>1506</sup>.

Por medio de la resolución, de fecha 13 de octubre de 2016, se concede el acceso y se informa que “el Gobierno sigue en funciones desde el pasado 20 de diciembre de 2015, con las competencias limitadas que le reconocen la Constitución y el artículo 21 de la Ley del Gobierno” y “[c]omo consecuencia de ello, sólo a partir del momento en que el Congreso de

---

RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 61-79. pp. 69-70, para quien el conjunto de los arts. 17.1, 18.2 y 19.1 de la Ley “denota una innegable incoherencia” (...) “en su tal vez bien intencionado intento de apurar al máximo el auxilio al solicitante a la hora de localizar al órgano que posee la información, que es ciertamente necesario en un sistema tan complejo de competencias como el nuestro”. p. 70.

<sup>1505</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-008244. Fecha: 18 de agosto de 2016. Datos de la solicitud.

<sup>1506</sup> Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-008244. 18 de agosto de 2016. Ministerio de la Presidencia. Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes. Resolución. N° expediente: 001-008244. 13 de octubre de 2016. Pár. 2

los Diputados otorgara su confianza a un nuevo Gobierno podrían iniciarse los trabajos para la aprobación de un II Plan de Derechos Humanos”<sup>1507</sup>.

El 25 de octubre de 2016, se presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia. En resumen, se lleva al Consejo lo que sigue:

- i) se registra la existencia de margen para perfeccionamiento en lo que se refiere a la previsión, constante en el art. 20.1 de la Ley 19/2013, de que el plazo para contestar la solicitud se cuenta ‘desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver’ – en lugar de contarse desde la recepción de la solicitud por el sistema –, que, asociada con dificultades técnicas relacionadas al documento de comienzo de tramitación, genera una indeseable situación de inseguridad jurídica y se observa que “[e]sa importante cuestión merece la atención del Consejo de Transparencia y demás órganos competentes, en especial ante el art. 21.3.b) de la Ley 39/2015”<sup>1508</sup>;
- ii) en la resolución, la Administración “no informa sobre pasos dados o programados para aprobar el Plan, sino que presenta justificativa para su aparente inacción en el tema. Así, la Administración afirma conceder el acceso, pero, en la práctica, silencio. Con eso, limita, sin justificativa legal, el acceso a la información pública solicitada”;
- iii) se argumenta que el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Observación General nº 31 del Comité de Derechos Humanos impiden justificar el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas para realizar los derechos “haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado”; y que el hecho de que el Gobierno siguiese en funciones “no exime el Estado español de adoptar medidas inmediatas para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales para la

---

<sup>1507</sup> Ministerio de la Presidencia. Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes. Resolución. Nº expediente: 001-008244. 13 de octubre de 2016. Pár. 3 y ss. Citas en los párs. 6 y 7.

<sup>1508</sup> “Primeramente, importa registrar que el reclamante fue notificado del “documento de comienzo de tramitación” (doc. 1), que indica el 16 de septiembre como fecha de inicio de la tramitación de la solicitud, apenas el 13 de octubre (doc. 2), misma fecha en que tuvo acceso al documento (doc. 3) – unos días después que contactara con el Portal de la Transparencia (incidencia nº 2643000 – docs. 4 y 5). No es la primera vez que la previsión del art. 20.1 de la Ley 19/2013 de que el plazo para contestar la solicitud se cuenta “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver” – en lugar de contarse desde la recepción de la solicitud por el sistema –, asociada con dificultades técnicas relacionadas al documento de comienzo de tramitación, genera una indeseable situación de inseguridad jurídica. De hecho, se nota margen para perfeccionamiento en la materia en seis de las siete solicitudes presentadas por este reclamante (expedientes 3269, 3270, 3271, 3273, 8244 y 8246). El Ministerio de la Presidencia se manifestó sobre el tema en sus alegaciones de 21 de enero de 2016 (reclamación ref. expediente 3269). Esa importante cuestión merece la atención del Consejo de Transparencia y demás órganos competentes, en especial ante el art. 21.3.b) de la Ley 39/2015”.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-008244. N/REF: R/0452/2016. 11 de enero de 2017. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2017/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/01.html). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Pár. 8.

realización de los derechos humanos – incluso en relación al II Plan de Derechos Humanos”<sup>1509</sup>;

iv) se defiende que “[l]a información pública solicitada, necesaria al control de las actividades de realización de los derechos humanos, debería estar ampliamente disponible, objeto explícito de publicidad activa que es, por fuerza de los arts. 6 y 7 de la Ley 19/2013, de los arts. 132 y 133 de la Ley 39/2015 y de los arts. 25 y 26 de la Ley 50/1997, modificada por la Ley 40/2015, en conjunto con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10 CE); los arts. 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (BOE nº 103, de 30 de abril de 1977) y la referencia, en su preámbulo, a la obligación de promoción de los derechos humanos constante en la Carta de las Naciones Unidas; el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979). Además, la Declaración y Programa de Acción de Viena recomienda ampliar al máximo la difusión de información pública sobre derechos humanos (en particular, párrafos 81-82); la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos, aprobada por la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 8 de marzo de 1999, prevé que toda persona tiene derecho a promover los derechos humanos y a obtener información sobre los medios por los que tales derechos son realizados (arts. 1 y 6a); la Observación General nº 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recuerda que la transparencia es esencial para la promoción de los derechos humanos y que los Estados deberían incorporar activamente al dominio público la información de interés público (párrafos 3 e 19). Ese conjunto de normas explicita la obligación estatal de difundir la información necesaria al control de las actividades de realización de los derechos humanos. Por consecuencia, caso no exista, dicha información pública debe ser producida. Ante ese conjunto normativo con inmenso potencial realizador de derechos, el reclamante requiere que sea reconocido su derecho de acceso y que la información pública solicitada sea debidamente difundida<sup>1510</sup>;

v) en conclusión, se tiene que “[a]nte la limitación, sin justificativa legal, del derecho de acceso, causado por el silencio indirecto de la Administración, no hubo acceso a la

---

<sup>1509</sup> Id. Y más: “[e]n verdad, dar seguimiento al proceso de construcción del II Plan de Derechos Humanos no es más que expresión de obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos; de compromiso concreto asumido por España ante las Naciones Unidas a principios de 2015; del propósito de un gobierno que se mantiene en funciones para ‘garantizar la continuidad del poder ejecutivo’, ‘lo que supone limitarse a dar continuidad a las actuaciones ya iniciadas’, según xxx, en ‘Comentarios a la Ley del Gobierno’ (Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, 2002. pp. 242-243)”. FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J., “Título IV. Del Gobierno en funciones”, en C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO (Coord.), *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 241-243.

<sup>1510</sup> Id.

información pública solicitada, incumpléndose los arts. 6, 14, 16, 18 y 20 de la Ley 19/2013 y demás disposiciones mencionadas”<sup>1511</sup>.

La resolución del CTBG trae, en resumen:

- i) el Ministerio de la Presidencia, en sus alegaciones, manifiesta que “se da cumplida respuesta a la solicitud de acceso presentada”; que “[u]n plan de DD.HH. es un documento con un marcado carácter de orientación de las políticas públicas, con un horizonte temporal que abarca varios años y que va mucho más allá de la gestión ordinaria que puede llevar a cabo el Gobierno en funciones”; sobre publicidad activa, manifiesta que “el Plan de Derechos Humanos no es una norma legal ni reglamentaria, (...) por lo que en ningún caso debería incluirse en el Plan Normativo anual que incluye las iniciativas legislativas y reglamentarias”;
- ii) el CTBG, sobre el aspecto formal, “constata que la misma [la solicitud] no fue dirigida al órgano competente para atenderla sino hasta casi un mes después de su presentación. Como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha indicado reiteradamente, esa dilación excesiva en la remisión de la solicitud al encargado de resolverla, no implica sino un incumplimiento material de la LTAIBG que prevé un procedimiento ágil y respetuoso con el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública”;
- iii) en el mérito, el Consejo expone que “el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, impide a un Gobierno en funciones tomar decisiones que comprometan las decisiones del futuro Gobierno”;
- iv) el Consejo manifiesta que “la propia LTAIBG dispone que se debe dar información a quien lo solicite siempre que dicha información sea pública, es decir, que se encuentre en poder de la Administración en el momento en que se solicita (artículos 12 y 13 de la LTAIBG, citados)”;
- v) por fin, trae que “no es exigible a la Administración que publique activamente aquella información o aquellos documentos que aun no han sido elaborados, es decir, que todavía no existen”<sup>1512</sup>.

Este diálogo con la Administración sobre la construcción del II plan de derechos humanos es fundamental para la hipótesis de esta investigación, en la medida en que evidencia, sin lugar a dudas, la necesidad de desarrollar los estándares internacionales y nacionales de publicidad activa en el sentido de explicitar y precisar las obligaciones estatales

---

<sup>1511</sup> Ese párrafo, parte de la reclamación, no fue reproducido en la resolución del CTBG.

WANDERLEY LIMA, R. Reclamación al CTBG. Expediente nº 001-008244. 25 de octubre de 2016.

<sup>1512</sup> Resolución R/0452/2016 del CTBG, ya citada. Citas en los párs. 9 del punto I; párr. 3 del punto II; párr. 4 del punto II (dos veces); párr. 5 del punto II.

de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos.

A propósito, la tramitación del II Plan de Derechos Humanos podría incluso ser considerado objeto de obligada publicidad activa, según interpretación sistemática y teleológica de los arts. 1, 5.1 y 6.2 de la Ley. Se sostiene que todo lo que se refiera a la realización de derechos humanos sea objeto de obligada publicidad activa, de forma explícita, en la Ley, que, en su art. 5.2, prevé la posibilidad de un “régimen más amplio en materia de publicidad”<sup>1513</sup>.

#### **5.6.6. Solicitud al Ministerio de Justicia – seguimiento de los pasos programados para implementar la Ley 52/2007, de memoria histórica**

El expediente 8246 tuvo inicio el 18 de agosto de 2016, cuando se solicitó al Ministerio de Justicia lo siguiente: “[c]on referencia a la información pública a la que se accedió por medio de la resolución de 16 de noviembre de 2015, en el marco de la solicitud 001-3271. Ante el compromiso de la Administración de ‘arbitrar las partidas presupuestarias oportunas una vez sea posible, a fin de colaborar con la Asociaciones Memorialísticas y particulares en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos, amén de para cumplimentar el resto de los fines contemplados en la ley’, se solicita acceso a la descripción de tales partidas, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente. Ante el Criterio Interpretativo 007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 12 de noviembre, se solicita acceso a los pasos programados (incluso cronogramas de implementación) para implementar los arts. 11-14 y 20-22 de la Ley 52/2007, de memoria histórica. Asimismo, se solicita acceso, en específico, a los actuales planes de trabajo mencionados en su art. 11.2”<sup>1514</sup>. Según el documento de comienzo de tramitación, el cómputo de los plazos legales empezó el mismo día de la presentación de la solicitud – lo que, por supuesto, sería el procedimiento ideal de la Administración en el marco jurídico vigente<sup>1515</sup>. Sin embargo, en la resolución se indica la fecha de 19 de agosto de 2016<sup>1516</sup>.

---

<sup>1513</sup> Por cierto, la expresión “derechos humanos” no aparece en la LAIP, mientras “derechos fundamentales”, apenas en el art. 26, sobre buen gobierno.

<sup>1514</sup> Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-008246. Fecha: 18 de agosto de 2016. Datos de la solicitud.

<sup>1515</sup> Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-008246. 18 de agosto de 2016.

<sup>1516</sup> Ministerio de la Justicia. Subsecretaría de Justicia. Resolución. N° expediente: 001-008246. 6 de septiembre de 2016. Pár. ii.

Por medio de resolución con fecha de 6 de septiembre de 2016, se resuelve conceder el acceso a la información. En resumen, se dictamina que:

- i) cuanto a la implementación de lo dispuesto en los arts. 11-14 de la Ley 52/2007, entre 2006 y 2011 “el Estado concedió subvenciones para exhumaciones a Asociaciones y familiares por valor de 8.170.612,79 € Probablemente, por causa de la crisis y las subsiguientes medidas de contención del gasto público, los Presupuestos Generales del Estado no han podido seguir incluyendo en los últimos años esta línea de financiación”;
- ii) que las actividades llevadas a cabo en aquellos momentos incluían “la gestión y actualización del mapa integrado de Fosas de la Guerra Civil, y atención de las demandas de información e investigación sobre desaparecidos, mediante la consulta de archivos y fuentes documentales”;
- iii) en relación a los arts. 20-22 de la Ley 52/2007, la Administración se refiere a pasos dados para su implementación – información de especialísima relevancia para la materia –que se agradece –, pero ajena al objeto de la presente solicitud;
- iv) remite al Real Decreto 1708/2011 de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso<sup>1517</sup>.

El 4 de octubre de 2016 se presenta reclamación ante el CTBG, con los siguientes fundamentos:

- i) la discrepancia en cuanto a la fecha de recepción de la solicitud en el órgano competente para resolver genera una indeseable situación de inseguridad jurídica;
- ii) por medio de la resolución de fecha de 6 de septiembre de 2016, la Administración afirma conceder el acceso, pero silencia sobre los pasos programados para implementar los citados artículos – como lo hiciera anteriormente, prefiere centrarse en los pasos dados, información no solicitada en esta ocasión – y sobre los planes de trabajo previstos por el art. 11.2. Con eso, limita parcialmente, sin justificación legal, el acceso a la información pública solicitada. Asimismo, “[s]i en la Resolución de 2015 hubo al menos un intento de justificar la omisión, en la presente simplemente se ignora una parte de la solicitud. Eso merece especial atención del Consejo, principalmente porque se trata de una clase de información objeto explícito de publicidad activa”;

---

<sup>1517</sup> Ib. Párs. 1 y 2.

iii) “[l]a información pública solicitada e ignorada – pasos programados para la realización de derechos y planes de trabajo previstos en ley – debería estar ampliamente disponible, objeto explícito de publicidad activa que es, por fuerza del art. 6 de la Ley 19/2013, en conjunto con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10 CE), los arts. 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (BOE nº 103, de 30 de abril de 1977) y la referencia, en su preámbulo, a la obligación de promoción de los derechos humanos constante en la Carta de las Naciones Unidas; el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979). Además, la Declaración y Programa de Acción de Viena recomienda ampliar al máximo la difusión de información pública sobre derechos humanos (en particular, párrafos 81-82); la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos, aprobada por la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 8 de marzo de 1999, prevé que toda persona tiene derecho a promover los derechos humanos y a obtener información sobre los medios por los que tales derechos son realizados (arts. 1 y 6a); la Observación General nº 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recuerda que la transparencia es esencial para la promoción de los derechos humanos y que los Estados deberían incorporar activamente al dominio público la información de interés público (párrafos 3 e 19). Ese conjunto de normas explicita la obligación estatal de difundir la información necesaria al control de las actividades de realización de los derechos humanos. Por consecuencia, caso no exista, dicha información pública debe ser producida. Ante ese conjunto normativo con inmenso potencial realizador de derechos, se requiere que la información pública solicitada sea debidamente difundida”;

iv) se aclara que “[s]e espera, con esta reclamación, conocer, además de los planes de trabajo citados, cuáles son las medidas planeadas por la Administración para, por ejemplo, establecer subvenciones para sufragar gastos derivados de las actividades de indagación, localización e identificación de personas desaparecidas; para, en el ámbito de su competencia, preservar las áreas incluidas en el mapa integrado de fosas; para otorgar premios y becas de investigación sobre la Guerra Civil y la Dictadura; o para reunir y poner a disposición información sobre procesos similares ocurridos en otros países, como previsto por los arts. 11, 12.2, 20.2.e y 20.2.f de la Ley de la Memoria Histórica”;

v) y se concluye que “[a]nte la limitación parcial, sin justificativa legal, del derecho de acceso, causado por el silencio parcial de la Administración, no hubo acceso integral a la



información pública solicitada, incumpléndose los artículos 6, 14, 16, 18 y 20 de la Ley 19/2013 y demás disposiciones mencionadas”<sup>1518</sup>.

La resolución del CTBG estima parcialmente el recurso del investigador. En resumen, el documento determina:

- i) en sus alegaciones, el Ministerio de Justicia, manifiesta que “[l]os Convenios y Textos Internacionales sobre Derechos Humanos que refiere en su reclamación, y que también reinterpreta indebidamente a su favor, no crean obligación alguna a la Administración en el sentido pretendido por el reclamante”;
- ii) el CTBG, al examinar la información proporcionada por el Ministerio, determina: “se observa que se refiere en gran parte, tal y como sostiene el Reclamante, a los pasos dados desde el año 2006 al año 2011, no a los pasos programados para implementar los citados artículos desde noviembre de 2015, que es lo realmente solicitado” y concluye que “en relación al primer punto de la solicitud de acceso, referido a las partidas, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente, la Administración no aporta ninguna información al Reclamante ni justifica por qué no puede hacerlo, debiendo estimarse la Reclamación presentada en este punto”;
- iii) acerca de los pasos programados, el Consejo entiende que la Administración “hace alguna ligera referencia a la situación actual, en lo relativo a alguno de los artículos del primer bloque” (arts. 11-14) y que “debe darse como válida esta respuesta, entendiendo que no se han realizado otras actuaciones vinculadas con estos artículos”; con respecto a los arts. 20-22, el Consejo entiende que la respuesta del Ministerio “es demasiado genérica e inconcreta y no responde plenamente a lo solicitado por el Reclamante” y lo justifica de forma detallada;
- iv) sobre los planes de trabajo mencionados en el art. 11.2 de la Ley 52/2007, el Consejo nota que “la Administración no aporta ninguna información al Reclamante ni justifica por qué no puede hacerlo, debiendo estimarse también la Reclamación presentada en este punto”;
- v) al final, el Consejo “entiende que la presente Reclamación debe ser estimada en parte, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información, en cumplimiento de su compromiso adquirido en su Resolución, de fecha 16 de noviembre de 2015, recaída en el procedimiento 001-003271, de *crear partidas presupuestarias a fin de colaborar en la búsqueda de desaparecidos y exhumación de restos contemplados en la ley*:

---

<sup>1518</sup> CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-008246. N/REF: R/0428/2016. 21 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/12.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/12.html). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Pár. 3 del punto I.

- *Acceso a la descripción de esas partidas presupuestarias, a su estado de ejecución y a la programación presupuestaria plurianual pertinente.*
- *Acceso a los pasos programados (incluso cronogramas de implementación) para implementar los artículos 20 a 22 de la Ley 52/2007, de Memoria Histórica.*
- *Acceso a los actuales planes de trabajo mencionados en su art. 11. 2.*

En caso de que no se haya realizado ninguna acción en este sentido y, por lo tanto, no haya habido ningún avance en la cuestión por la que se interesa el reclamante, también debe aclararse este aspecto”<sup>1519</sup>.

Así, se estima parcialmente la reclamación y se insta el Ministerio de Justicia a proporcionar al reclamante, con copia al Consejo, en plazo máximo de 20 días hábiles, la información descrita en el Fundamento Jurídico 5<sup>1520</sup>.

La Administración, por medio de resolución en ejecución de la resolución del CTBG con fecha de 17 de enero de 2017, “resuelve en el sentido que se indica en el último párrafo de dicho Fundamento Jurídico 5 y que, habiendo facilitado cuanta información se dispone en este Departamento mediante las dos resoluciones mencionadas, se reitera en la información facilitada en el punto 1 de la resolución de 6 de septiembre, en el que se indica que desde el año 2012, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no han asignado partida presupuestaria a este Ministerio para realizar actividades relacionadas con la Ley 52/2007, de memoria histórica, probablemente, y como ya se ha puesto de manifiesto, debido a la crisis económica y las subsiguientes medidas de contención del gasto público. No obstante, se mantiene la voluntad política de continuar con dichas actividades, una vez el ciclo económico así lo permita”<sup>1521</sup>.

El CTBG considera cumplida la ejecución de su resolución de reclamación<sup>1522</sup>.

Este diálogo con la Administración habilita al investigador a tejer comentarios:

<sup>1519</sup> Ib. Destakes en el original. Citas en los párs.: 4 del punto I; 3 del punto II; 4 del punto II; 4 del punto II (hay dos párs. 4 en ese punto); 5 del punto II.

<sup>1520</sup> Id. punto III.

<sup>1521</sup> Ministerio de Justicia. Subsecretaría de Justicia. Resolución en ejecución de la resolución del CTBG. Nº expediente: 001-008246. 17 de enero de 2017. Cita en el penúltimo pár.

<sup>1522</sup> Vd. informe de seguimiento de cumplimiento de las resoluciones del Consejo, disponible, en formato reutilizable (excel), en [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html). Acceso el 22 de diciembre de 2017. Sin embargo, no se ha encontrado referencia a dicha resolución en la tabla pertinente disponible en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento.html). Acceso el 19 de noviembre de 2019.

i) con esa resolución, el CTBG da muestra de independencia y eficiencia. De forma diligente, combate el silencio parcial de la Administración, es decir, la opción de la Administración de simplemente ignorar un parte de las solicitudes de información (Fundamento Jurídico 3); motiva de forma detallada su evaluación de la respuesta de la Administración (Fundamento Jurídico 4); discrimina, de forma objetiva, la información pública a ser facilitada por la Administración, sin dejar de expresar que cabe, incluso, aclarar “[e]n caso de que no se haya realizado ninguna acción en este sentido” (Fundamento Jurídico 5);

ii) este diálogo es fundamental para la hipótesis de esta investigación, en la medida en que evidencia, sin lugar a dudas, la necesidad de desarrollar los estándares internacionales y nacionales de publicidad activa, de modo a explicitar y precisar las obligaciones estatales de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos – incluso cuando no hay planes o recursos económicos para ello. Eso posibilitaría tener acceso a la información pública relevante para influir en las decisiones sobre prioridades presupuestarias para la realización de derechos, así como sobre la construcción participativa de planes y programas, ampliando el ejercicio del control social más allá del acompañamiento de dichos planes y programas.

## **5.7. Conclusiones y sugerencias tras los diálogos con Brasil y España por medio de la presentación de solicitudes de acceso a la información pública**

La experiencia de presentar **15 solicitudes** de acceso a la información pública y **40 recursos** a distintos órganos del *Poder Ejecutivo Federal* permite llegar a varias conclusiones y sugerencias, tanto procedimentales como de mérito. Las procedimentales son:

- i) este investigador no ha encontrado dificultades para registrarse y presentar las solicitudes;
- ii) las razones de prórroga de plazo no siempre se vieron reflejadas en la respuesta a las solicitudes – por cierto, las razones de prórroga deberían ser consideradas vinculantes (de lo contrario, el legislador habría establecido el plazo directamente en 30 días);
- iii) algunas solicitudes fueron remitidas a otros órganos, sin que se pueda recurrir esa decisión, ni siempre debidamente fundamentada – se propone, así, que esas decisiones sean siempre debidamente justificadas y susceptibles de recurso;
- iv) ciertas disposiciones de la LAIP limitan las posibilidades de recurso, excluyendo otras hipótesis válidas de recurrir, como por información pública incompleta<sup>1523</sup>;

---

<sup>1523</sup> Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

v) cinco días se ha mostrado tiempo insuficiente para que la Administración pueda procesar y contestar satisfactoriamente a los recursos – se propone, así, que ese plazo sea ampliado a 10 días<sup>1524</sup>;

vi) los retrasos reiterados de la Administración constituyen un riesgo importante al DAIP y al sistema de acceso a la información pública – esa conducta, además de ilegal, transmite un mensaje impropio de un Estado democrático de derecho que tiene entre sus fundamentos la dignidad humana (art. 1º, III CF); es importante examinar sus causas y buscar medidas de prevención;

vii) parece oportuno incluir, como información mínima de publicidad activa, los informes periódicos de las *autoridades de monitoramento* (art. 40, II LAIP) – con esa medida sencilla, se podría, desde diferentes perspectivas, buscar, en conjunto, soluciones constructivas y estratégicas a la implementación de la LAIP;

viii) el papel de la CGU, que diligentemente buscó *esclarecimentos adicionais* o recomendó medidas a las *autoridades de monitoramento*, ha sido esencial;

ix) perfeccionar el sistema de publicación de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública – la *busca de pedidos e respostas*, disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>, podría, p. ej.: ser más bien regulada, con vistas a mayor seguridad jurídica (regular situaciones como la no difusión de partes de una solicitud, a ejemplo de lo ocurrido por ocasión de la solicitud al *Ministério das Cidades*) y a mejor protección de otros derechos, como la privacidad (el interesado debería tener su identidad debidamente protegida), idealmente por Decreto<sup>1525</sup>; tener un mejor

---

§ 4º *Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.*

Art. 15. *No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.*

Art. 16. *Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:*

*I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;*

*II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;*

*III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e*

*IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.*

§ 3º *Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.*

Destiques del investigador.

<sup>1524</sup> Vd., a propósito, § 1º del art. 59 de la Ley 9784, que prevé:

§ 1º *Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.*

<sup>1525</sup> Se trata de mecanismo importante, que merece nivel de seguridad jurídica compatible con su importancia. Sería interesante partir desde las preguntas frecuentes sobre el sistema de búsquedas, disponible en <http://www.acesoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/perguntas-frequentes>. Acceso el 21 de diciembre de 2017. Por cierto, sobre información personal, consta lo siguiente:

sistema de búsqueda; incluir archivos enviados al solicitante por correo electrónico u otras vías;

x) parece importante constituir como obligación legal expresa la conducta de informar sobre las diligencias realizadas en búsqueda de la información pública solicitada (listar los archivos buscados, p. ej), como requisito para declarar su inexistencia – expresión de buena fe y diligencia compatible con la sentencia del caso Gomes Lund de la Corte Interamericana (párrs. 211-212).

La experiencia de presentar **7 solicitudes** de acceso a la información pública y **5 recursos** a la Administración General del Estado también habilita a extraer varias conclusiones y, por ende, sugerencias, tanto procedimentales como de mérito.

Las respuestas de la Administración española, una vez que las solicitudes llegan al órgano competente para resolver, han variado – desde el caso en que el acceso haya sido concedido el mismo día de su recepción (expediente 3268) hasta el “silencio indirecto”, de que se tratará. Antes de examinar el mérito, es relevante presentar otras observaciones.

En primer lugar, cabe registrar que las dificultades tecnológicas previas a la presentación de las solicitudes tienen significativo poder disuasorio. En efecto, ha sido necesario recurrir a la Agencia Tributaria (presencial y chat), al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (vía web), a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (vía web), a la sección consular de la Embajada de España en Belgrado (presencial), a la Dirección General de la Policía (formulario presentado en la Embajada), en búsqueda de cumplir variados y complejos requisitos y superar errores informáticos<sup>1526</sup>.

---

**“5 - O que fazer caso encontre alguma informação pessoal minha em alguma pergunta/resposta?**

*Cada órgão é responsável pela avaliação do conteúdo dos pedidos e respostas para definição de quais pedidos devem ou não ser disponibilizados em transparência ativa. Isso porque, é responsabilidade de cada órgão/entidade proteger a informação sigilosa e a informação pessoal (conforme o art. 6º, inc. III da [Lei de Acesso à Informação](#)). Portanto, caso você encontre alguma informação pessoal sua, entre em contato **diretamente** com o SIC do órgão para o qual a pergunta foi realizada para que ele tome as medidas necessárias para retirar tal informação do Banco de Pedidos e Respostas.*

**[Conheça a lista com os contatos dos SICs](#)”**

<sup>1526</sup> A propósito, cumple registrar agradecimiento a todos que contribuyeron, en especial: el personal de la sección consular de la Embajada de España en Belgrado, ciudad en que vivía este investigador en aquel período; el personal de Agencia Tributaria en Salamanca y del chat de Agencia Tributaria (la señora Raquel alertó sobre la fecha de validez del NIE registrada en el programa cl@ve) y al equipo que contesta las incidencias en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (incidencia nº 246517, de 12/07/16; incidencia nº 252861, de 17/08/16), por la ayuda prestada para superar tamaños requisitos y llevar adelante la investigación. En la primera incidencia, tras informar que “he intentado presentar dos nuevos pedidos, sin éxito, pues no me llega el PIN”, este investigar pregunta “si hay algo que pueda hacer para poder ejercer mi derecho de acceso a la información pública sin un número de teléfono español”. En la mañana del día siguiente, por correo electrónico, el Ministerio recomienda usar un certificado digital (Fábrica Nacional de Moneda y Timbre). En la siguiente incidencia, se solicita auxilio en relación al uso de dicho certificado. Una vez más, el Ministerio contestó rápidamente e informó sobre el uso de caracteres no permitidos, como ‘>’.

De hecho, las dificultades tecnológicas disuasorias son cuestión relevante. La ONG *Access Info Europe* ha presentado queja al Defensor del Pueblo sobre ese tema, que ha reconocido que se trata de mecanismos “complejos, y muy largos, por lo que pueden resultar disuasorios e incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio del derecho”<sup>1527</sup>. Por cierto, dicha complejidad ha contribuido al cierre del portal pro-transparencia “Tu derecho a saber”, creado en 2011 “para facilitar que **cualquier persona** pudiera enviar solicitudes de información a **cualquier institución pública** española”, que “estaba específicamente diseñada para reducir esa brecha entre las administraciones y la sociedad”<sup>1528</sup>.

Tal vez esa sea una de las razones por las cuales el número de solicitudes de acceso a la información en España no es elevado, en especial si se compara con los números de Brasil. Si en España el número total de solicitudes hasta noviembre de 2019 era de 24.157, en Brasil, la media mensual de solicitudes entre junio de 2012 y noviembre de 2019 fue de 9.074<sup>1529</sup>. Hay que considerar, sin embargo, que la ley brasileña entró en vigor en mayo de 2012 y la española, en lo que se refiere a nuestro derecho, en diciembre de 2014; y que la población

---

<sup>1527</sup> La Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, en el expediente nº 14023895, de marzo de 2015, expresa que “algunas de las personas legitimadas, como los extranjeros de ciertos países, las personas jurídicas, pueden ver dificultado e incluso imposibilitado el acceso a través del Portal de la Transparencia, debido a los mecanismos de registro establecidos que no contemplan los documentos de identidad que les corresponden”. Recuerda que la Ley “exige únicamente que la solicitud – tanto electrónica como ‘en papel’ – de acceso a la información refleje los datos de identidad del solicitante, sin requerir ninguna comprobación o actuación adicional”. Nota que el sistema CI@ve “exige y realiza una serie de comprobaciones automáticas de la validez (no revocación) del medio electrónico por el que se identifica y firma el solicitante”. Y entiende que “[t]odo ello introduce una excesiva complejidad en el proceso de obtención de los medios de identificación necesarios para formular una solicitud electrónica de acceso a la información y eleva, sin aparente base legal, el régimen de garantías previsto para las solicitudes en el artículo 17.2 de la 19/2013”. Así, se ha solicitado a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración “información sobre los mecanismos de registro y su impacto disuasorio y excluyente sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”. Defensor del Pueblo. Expediente nº 14023895. Carta a Dña. Victoria Anderica Caffarena, Access Info Europe. 16 de marzo de 2015. Disponible en [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Respuesta\\_DefensorPueblo\\_LeyTransp.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Respuesta_DefensorPueblo_LeyTransp.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. pp. 3-4. En efecto, como relatado, este investigador ha experimentado varios obstáculos relacionados a la presentación de solicitudes de acceso a la información pública a la Administración General del Estado. Y ha podido observar, en la práctica, que, con eso, se limita el ejercicio de ese derecho, especialmente por extranjeros. A propósito, vd. <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/persona-fisica/obtener-certificado-software/acreditar-identidad>. Acceso el 18 de mayo de 2019. En esa web, de la Fábrica Nacional de Monde y Timbre, se informa que “[e]l solicitante del certificado deberá presentarse en una de nuestras Oficinas de Registro para acreditar sus datos por un documento de identidad válido y vigente: (...) Ciudadano extranjero: (...) Documento Nacional de Identificación de Extranjeros o el Certificado de Ciudadano de la Unión donde conste el NIE junto con Pasaporte o documento de identidad de país de origen, o Documento oficial de concesión del NIF/NIE junto con el pasaporte”. Y sigue: “NOTA: La Tarjeta Roja con NIE no es un documento válido para solicitar el certificado, solo la documentación anteriormente indicada”. Además, “Un NIE provisional no es válido para acreditarse, debe ser definitivo”.

<sup>1528</sup> Para “portal pro-transparencia [Tu Derecho a Saber](http://TuDerechoaSaber.es)”, se trata de “**una barrera administrativa y técnica que sigue siendo infranqueable para muchos ciudadanos**: la exigencia de identificarse mediante un certificado digital, un DNI electrónico o mediante una clave personal obtenida a través del móvil”. Destakes en el original. Disponible en <http://blog.tuderechoasaber.es/2015/12/cierra-tuderechoasaber/>. Acceso el 16 de mayo de 2017. Destakes en el original.

<sup>1529</sup> Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia. Noviembre de 2019. Disponible en [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:395d365e-63a1-4620-b7ee-aa097bd071d3/2019\\_11\\_30\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:395d365e-63a1-4620-b7ee-aa097bd071d3/2019_11_30_Boletin_Portal_en_cifras.pdf). Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx> Acceso en la misma fecha. La web trae importante herramienta que permite extraer informes según el interés de cada uno.

brasileña supera los 210 millones de Personas, a la vez que la española es de alrededor de 47 millones.

Se ha notado que el tiempo entre la presentación de la solicitud por el interesado y su recepción por el órgano competente crea una especie de “**vacío jurídico**” – el estado de tramitación de la solicitud es desconocido y no se vislumbra, en la Ley 19/2013, la posibilidad de recurso.

El hecho de que el plazo empiece a contar a partir del momento en que llega al órgano competente para resolver ha generado, en el marco de varias de las solicitudes presentadas, indeseable e innecesaria inseguridad jurídica – en la práctica, se posibilita que la Administración amplíe su plazo de respuesta significativamente. Aunque prevista legalmente, esa disposición es incompatible con los principios y propósitos de la norma. Esa situación, cómoda para la Administración, deja al solicitante en un estado de vulnerabilidad incompatible con el Estado democrático de derecho y con los más fundamentales principios de derechos humanos. La Persona se queda a merced del Estado – como antes de las revoluciones liberales, o durante años sombríos.

Todo ello, asociado con dificultades técnicas relacionadas con el documento de comienzo de tramitación, genera una indeseable situación de inseguridad jurídica. Lo ocurrido en el marco del expediente 8244 es preocupante. La solicitud fue presentada el 18 de agosto de 2016 y apenas el 13 de octubre de 2016 este investigador fue notificado del “documento de comienzo de tramitación”, que indica el 16 de septiembre como fecha de inicio de la tramitación de la solicitud, unos días después de que contactara con el Portal de la Transparencia (incidencia nº 2643000). El asunto, por ocasión de la reclamación fue llevado al Consejo de Transparencia, que, en la resolución de reclamación, expuso que se trata de “incumplimiento material” de la norma<sup>1530</sup>.

A propósito, sobre ese punto, el art. 21.3.b de la Ley 39/2015 prevé que, en procedimientos “iniciados a solicitud del interesado”, el plazo de la obligación de resolver se

---

<sup>1530</sup> Expresa el Consejo que “la solicitud de información fue presentada el 18 de agosto de 2016 por lo que, de las fechas indicadas, se constata que la misma no fue dirigida al órgano competente para atenderla sino hasta casi un mes después de su presentación. Como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha indicado reiteradamente, esa dilación excesiva en la remisión de la solicitud al encargado de resolverla, no implica sino un incumplimiento material de la LTAIBG que prevé un procedimiento ágil y respetuoso con el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública”. CTBG. Presidencia. Resolución ya citada. S/REF: 001-008244. N/REF: R/0452/2016. Fundamento Jurídico 3. Vd. Pár. 8 del punto I.

cuenta “desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”. Se trata de precedente digno de consideración.

El sistema brasileño de recepción de solicitudes y de determinación del inicio del plazo de respuesta de la Administración (desde la solicitud de información pública) ha mostrado más sencillez y seguridad jurídica que el español – punto que podría ser objeto de diálogo entre los actores pertinentes.

Es importante, en los sistemas informáticos, un equilibrio entre seguridad y simplicidad. En España, el procedimiento presenta más preocupación con la seguridad, al paso que, en Brasil, con la simplicidad. Las Administraciones de ambos países podrían buscar dialogar sobre ese equilibrio<sup>1531</sup>.

Un diálogo sistemático entre los organismos con competencia para aplicar las leyes de acceso a la información pública es importante para la consolidación y realización de nuestro derecho. Así, un diálogo sistemático entre la CGU y la CMRI y el Consejo de Transparencia podría ser mutuamente beneficioso. Por ejemplo, en las solicitudes examinadas, las decisiones de la CGU parecieron presentar más fundamentos jurídicos que las resoluciones del Consejo de Transparencia, posiblemente porque la LAIP brasileña es anterior a la española o porque la CGU tiene potestad de “*determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos*”<sup>1532</sup>. En efecto, como hemos visto, esa potestad se ha mostrado esencial en varios de los casos examinados y podría ser aplicada en España. Asimismo, las decisiones de la CGU son de obligado cumplimiento, al paso que las resoluciones del Consejo de Transparencia se limitan a *instar* la Administración. Es importante dotar los organismos con competencia para aplicar las leyes de acceso a la información pública con presupuesto, estructura, personal y mecanismos, como la potestad de determinar la prestación de esclarecimientos, compatibles con sus mandatos – todo, por supuesto, con la debida solidez jurídica.

Con la solicitud nº 00082.000063/2015-98, es posible evidenciar la importancia de un incentivo externo para el cumplimiento de obligaciones por parte de órganos, que, como la

---

<sup>1531</sup> Por ejemplo, el sistema informático de España podría indicar la fecha final del plazo de recurso de forma automática, como ocurre en el caso brasileño – medida sencilla, pero valiosa especialmente para aquellos sin formación o experiencia en derecho administrativo español.

<sup>1532</sup> Trae el § 1º del art. 23 del Decreto 7.724/12:

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos. Vd., asimismo, art. 29 de la Ley 9.784/99, también traído por la CGU.



extinta *Secretaria de Políticas para as Mulheres*, enfrentan *dificuldades cotidianas de toda sorte*. La diligencia de la CGU fue esencial para el desenlace exitoso de dicha solicitud, lo que demuestra, una vez más, su importancia para el cumplimiento de la LAIP. En el marco de tal solicitud, se destacan las dificultades técnicas para la obtención de información pública para la realización de derechos humanos, lo que refleja la necesidad de un mecanismo como el MSCDH – capaz de posibilitar un análisis integrado y estratégico del proceso de realización de los derechos humanos.

Como se pudo observar, relevante información pública no estaba debidamente publicada en la web del *Ministerio das Cidades* – **opacidad culposa**. Eso refleja la importancia del diálogo constructivo y del control social para la realización de nuestro derecho. En ese contexto, con la solicitud n° 80200.000692/2016-44, queda evidente la importancia de incluir explícitamente como obligación de los órganos públicos, bajo supervisión directa de la *autoridade de monitoramento* y de la CGU, la revisión continua de la web de cada órgano.

Se ha podido notar en las respuestas de ambas Administraciones, en ocasiones, una especie de estrategia que podríamos denominar de “silencio indirecto”, “silencio selectivo” o “silencio parcial”. Las Administraciones contestan una parte – a veces, de forma genérica – de la solicitud y silencian otra<sup>1533</sup>. Tanto la estrategia del silencio parcial cuanto la de ofertar respuestas genéricas restan efectividad a la ley.

En el caso brasileño, se ha observado, en varias ocasiones, omisión o información incompleta sobre los “*passos programados*”. La estrategia de “silencio parcial” de la Administración brasileña, además de configurar, en la práctica, denegación parcial sin justificación legal del acceso pretendido, en desatención al inciso II del § 1° del art. 11 de la Ley 12.527 y al inciso V del § 1° del art. 15 del Decreto 7.724<sup>1534</sup> y demás disposiciones

---

<sup>1533</sup> Esa conducta no es exactamente una novedad. Casado Casado observa que “no pueden obviarse las dificultades de las autoridades públicas para resolver las solicitudes de información ambiental. *Las administraciones, en muchos casos, resuelven de forma incompleta las solicitudes, otorgando acceso solo a una parte de su contenido* y con considerable retraso sobre el plazo máximo previsto. O, simplemente, no resuelven y se utiliza el silencio administrativo como medio de resolución, lo que, como pone de manifiesto el defensor del pueblo en su Informe anual de 2003, supone ‘una contradicción con el principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública’”. CASADO CASADO, L., p. 273. Destaque del investigador.

<sup>1534</sup> Ley

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1o Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

aplicables, evidencia dificultad por parte de los órganos al informar sobre los pasos a dar para, en el marco de sus competencias, realizar derechos humanos. Esa es una de las principales conclusiones a que se llega con esta experiencia.

Así, en el caso de Brasil, tácitamente se ha demostrado entender que no existen las obligaciones estatales de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos – decisiones fundamentadas en la ausencia de negativa de acceso a la información pública o en la *Súmula* nº 6 CMRI lo sugieren.

En ese contexto, es importante que la LAIP cuente, como en la ley modelo de la OEA, con disposición sobre la adopción de interpretación “razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información”<sup>1535</sup>.

También el diálogo con la Administración española ha posibilitado notar, en la Ley 19/2013, la ausencia de disposición sobre interpretación.

Así como en el caso brasileño, también la Administración General del Estado se ha valido de las estrategias de “silencio selectivo” en lo que se refiere a los pasos programados para la realización de derechos, así como de respuesta genérica en lo que se refiere a la preparación del II Plan de Derechos Humanos.

En efecto, la afirmación del CTBG de que “no es exigible a la Administración que publique activamente aquella información o aquellos documentos que aun no han sido elaborados, es decir, que todavía no existen” (resolución de la reclamación, de fecha 11 de enero de 2017 en el marco del expediente 8244, sobre el seguimiento del II Plan de Derechos

---

*III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (...)*

*Decreto*

*Art. 15. Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.*

*§ 1o Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias:*

*I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado;*

*II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação;*

*III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência;*

*IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou*

***V - indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.***

*Destacques del investigador.*

<sup>1535</sup> El art. 3º de la LAIP ha demostrado ser insuficiente, a la luz del conjunto de respuestas obtenidas con ese ejercicio. La ya citada Ley modelo de la OEA trae, a propósito, interesante aportación:

*Interpretación*

7. Toda persona encargada de la interpretación de esta ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

Humanos) evidencia que el órgano encargado de realizar el DAIP en España entiende inexistir las obligaciones estatales de producir y difundir información pública necesaria a la realización de derechos humanos. Ese diálogo, en especial, es fundamental para la hipótesis de esta investigación, en la medida en que evidencia, sin lugar a dudas, la necesidad de desarrollar los estándares internacionales y nacionales de publicidad activa, de modo a explicitar y precisar las obligaciones estatales de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos.

Y el diálogo por ocasión del expediente 8246, sobre los pasos programados para implementar la Ley 52/2007, de memoria histórica, evidencia, además, especialmente en momentos de crisis económica, la importancia de la difusión de información pública relevante para influir en las decisiones sobre prioridades presupuestarias para la realización de derechos, así como sobre la construcción participativa de planes y programas, ampliando el ejercicio del control social más allá del acompañamiento de dichos planes y programas.

Se observa, en el marco del expediente 3271, que el Mapa de Fosas es un ejemplo importante de lo que se propone con esta investigación: previsión legal de colaboración entre Administraciones en pro de la confección de un documento integrado, y, en especial, de producción y difusión de información pública con impacto en la realización de derechos humanos<sup>1536</sup>.

Ante todo lo expuesto, se puede concluir que ambas Administraciones han, con mayor o menor precisión, informado sobre los pasos dados para la realización de los derechos indicados en las solicitudes. Por otro lado, no han podido<sup>1537</sup> informar adecuadamente sobre los pasos programados para la realización de esos mismos derechos.

El conjunto de respuestas de ambos países sugiere la ausencia o insuficiencia de planes estratégicos de largo plazo (políticas de Estado) y/o de su implementación y, por lo tanto, evidencia la necesidad de mecanismos como el MSCDH. Asimismo, considerando el hecho de que ambos países vivían momentos de crisis cuando de la presentación y tramitación de las solicitudes (período en que los avances en la realización de los derechos humanos, sugiere el conjunto de las respuestas, fueron limitados), se puede entender, como conclusión

---

<sup>1536</sup> Es posible encontrar previsiones en ese sentido en el artículo 12 de la Ley 52/2007.

<sup>1537</sup> Este investigador no ve motivo para no creer que cada una de las respuestas de ambas Administraciones fue dada en buena fe y en lo mejor de sus capacidades.

incidental de esta investigación, que esos factores, sumados, evidencian la necesidad de órganos independientes para la realización del DAIP y de los derechos humanos en general<sup>1538</sup>.

Así, ese ejercicio ha sido válido, entre otras razones, por demostrar que los marcos jurídicos de Brasil y de España en la materia, así como el derecho internacional de derechos humanos, no se han mostrado suficientes para concretar todo el potencial de nuestro derecho. Es imperativo, así, *tecer* marcos jurídicos compatibles con la envergadura y el potencial del derecho-luz, perfeccionándolos, en especial en lo que se refiere a la publicidad activa.

Es de sentido común observar la importancia de precisar las obligaciones de publicidad activa relacionadas a la realización de derechos humanos. Con esta investigación, se puede concluir, fruto principalmente del análisis conjunto de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas a Brasil y España, que, además de importante, es *necesario* y *urgente* seguir dialogando en pro de la consolidación del derecho de acceso a la información pública, especialmente en el sentido de explicitar y precisar, de forma inequívoca, las obligaciones estatales positivas de producir e difundir la información pública necesaria a la realización de derechos humanos.

El diálogo mantenido con Brasil y España ha demostrado ser un ejercicio fundamental para esta investigación, experiencia importante para la formación de este investigador y, en alguna medida, instrumento para contribuir con los procesos de consolidación de nuestro derecho y de realización de derechos humanos en ambos países.

### **5.8. Proyecto de mecanismo derivado de las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria para la realización de derechos humanos: Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos**

Como se ha visto a lo largo de esta investigación, el derecho de acceso a la información pública, especialmente la publicidad activa, puede servir de faro para la realización de los derechos humanos. Este apartado presenta un proyecto de mecanismo con fundamento, en especial, en las obligaciones positivas de tratados de derechos humanos, en

---

<sup>1538</sup> Incluso en momentos de crisis cabe promover la realización de los derechos humanos – vd. art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Observación General n° 31 del Comité de Derechos Humanos, ya mencionados. En ese contexto, cabría examinar la posibilidad de visitar el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desde un enfoque de derechos humanos.

particular, en las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos – enfoque de derechos humanos.

No se trata de un proyecto cerrado o definitivo, sino más bien de elemento para el debate y la acción, carente de sugerencias que le perfeccionen o complementen<sup>1539</sup>. Una vez implementado, será un mecanismo vivo – como vivos son los tratados de derechos humanos – para un derecho en construcción.

El ejercicio de dialogar con Brasil y España por medio de solicitudes de acceso a la información pública refleja los desafíos que supone planear y ejecutar políticas públicas en materia de derechos humanos, en particular de largo plazo. Ambas Administraciones se valieron, en mayor o menor medida, de la estrategia del silencio indirecto cuando preguntadas por los “pasos programados” para el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. Es cierto que, en el período del diálogo (2015 a 2017), en ambos países hubo serias crisis. Pero es igualmente cierto que los momentos de crisis no eximen los Estados de sus obligaciones en la materia – los derechos humanos son cuestión de Estado, no de un determinado gobierno. Eso evidencia la necesidad de pensar mecanismos y procedimientos independientes y efectivos para que, indistintamente del gobierno – o ausencia de gobierno – de turno, los Estados cumplan sus obligaciones en la materia<sup>1540</sup>.

Conforme explicado cuando de la presentación de la metodología de investigación (sección 1.2.2), este investigador tiene en mente el *análisis funcional del derecho* y, siguiendo a Bobbio, busca considerar la *función promocional del derecho* y, con ello, cambiar el orden constituido. En ese contexto, el proyecto se muestra necesario (como ya expuesto), factible y ventajoso. Factible, pues acorde con las capacidades y la realidad de cada Estado (y otros actores), atento al margen de discrecionalidad de las autoridades competentes para implementarlo. Y ventajoso porque, al proponer mecanismo permanente de realización de derechos humanos, se promueve la publicidad activa, la participación popular y el control social, con enfoque en la prevención de derechos humanos – en definitiva, se promueve la democracia.

---

<sup>1539</sup> La publicidad activa es un tema complejo. Para que se tenga una idea de dicha complejidad, basta con apuntar que “Transparencia Internacional pone nada menos que cien indicadores para evaluar la transparencia activa”. Razquin Lizarraga, M. M., Op. cit. p. 31.

<sup>1540</sup> Movimientos políticos un tanto extremistas en algunos países sugieren que esa necesidad es verdaderamente urgente.

Como ya visto, los Estados tienen una serie de obligaciones en relación con los derechos humanos, incluso obligaciones positivas relacionadas a los derechos civiles y políticos. El mecanismo aquí presentado puede ser una forma de cumplir obligaciones positivas ya previstas en tratados de derechos humanos (vd. sección 1.4 de esta investigación). Puede ser, igualmente, una forma de expresión de parte de una política pública permanente de promoción del derecho de acceso a la información pública, con énfasis en la publicidad activa.

En ese contexto, véase que el PIDESC, por ejemplo, trae la obligación estatal de adoptar medidas en su art. 2.1. Según la Observación General n° 3, de 1990, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el PIDCP, también se trata de obligación de efecto inmediato. En ese sentido, se lee, en el párrafo 2: “si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”. Además, “de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción” (par. 11). Así, hay “una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible” (pár. 9)<sup>1541</sup>. Es decir, el mecanismo propuesto puede ser considerado una medida para el cumplimiento de obligaciones previstas en el PIDESC.

Por cierto, parece lógico entender que procedimientos como la preparación y difusión de planes de acción para la realización de derechos humanos quedan subsumidos en la obligación de adoptar medidas. Se supone que un Estado democrático de derecho prepara y difunde planes antes de adoptar medidas.

---

<sup>1541</sup> Observación General n. 3 del CDESC, ya citada. Vd., asimismo, el pár. 9, en que se lee: “9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. (...) el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. (...) la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.”

Una vez más, se recuerda a Bobbio. Es esencial tener en mente su definición de democracia, íntimamente relacionada a lo público, a lo visible (sección 1.2.3).

En efecto, la producción de información no es algo exógeno, ajeno al Estado, sino todo lo contrario – forma parte de su cotidiano. Estados democráticos, expone Balkin, producen información, incluso para controlar las autoridades<sup>1542</sup>. A propósito, importa reflexionar y tomar medidas sobre política e infraestructura relacionada a la materia<sup>1543</sup>.

La idea es sencilla – no se reinventa la rueda. Se busca establecer un procedimiento factible de concretar las obligaciones de los Estados de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos<sup>1544</sup>. Se aboga, en esta tesis, tratarse de obligación ya existente, aunque digna de perfeccionamiento, de precisión.

---

<sup>1542</sup> “Authoritarian information states are information gluttons, information misers, and information monopolists. They try to collect as much information as they can, but they do not share it with their people. They try to monopolize control over information in order to serve the interests of those in power”. Y sigue: “[d]emocratic information states, by contrast, are information gourmets, information philanthropists, and information decentralizers. They collect only the information they need for governance, and they do not keep information secret any longer than necessary. **They not only willingly share information with their citizens, they also create information and knowledge for their citizens to use and enjoy.** Democratic information states try to ensure that their citizens have ample opportunities for education; **they promote access to knowledge and information in order to form public opinion and to keep government officials in check.** Democratic information states also decentralize the production of knowledge and information because this promotes democratic self-government.” Destaque del investigador. Originalmente en itálico: “access to knowledge and information” y “decentralize”. pp. 4-5. BALKIN, J. M., “The First Amendment is an Information Policy”, *Hofstra Law Review*, vol. 41, n° 1, 2012, pp. 1-30. Disponible en [http://www.hofstralawreview.org/wp-content/uploads/2013/09/BB.1.Balkin.final\\_.pdf](http://www.hofstralawreview.org/wp-content/uploads/2013/09/BB.1.Balkin.final_.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1543</sup> Las dos ideas clave del texto de Balkin son: i) política de conocimiento e información (“Think about our valued individual liberties of freedom of speech, press, and assembly not in isolation, but in the larger context of policies for the spread and growth of knowledge and information”). Y sigue: “We usually talk about the First Amendment not as a policy but as an individual right. But I also want you to see it as an integral part of knowledge and information policy. Why? Because many parts of information policy cannot easily be cashed out in terms of individual rights. You do not have an individual right to have the government create public libraries. (...) You do not have an individual right to have fiber optic cable brought to your neighborhood, (...). These are policy choices. They are decisions about institutions and technological design. And they are crucial to your practical ability to speak in a digital world”); ii) infraestructura de libertad de expresión (“That infrastructure includes technologies of communication, policies that promote innovation and diffusion of knowledge, the institutions of civil society that create knowledge and help ensure its quality, and government and private investments in science, education, and communications technology”). Ib. p. 7. Específicamente en lo que se refiere a nuestro derecho, cabe tener en mente que “[a] questão do acesso à informação (...) vai além da desclassificação dos documentos sigilosos. Passa por uma política de disponibilização consistente das massas documentais liberadas, o que inclui um esforço de monta para organizar, conservar e tratar esses acervos, bem como para elaborar instrumentos de busca adequados, tarefas essenciais para uma aplicação efetiva da nova lei.” JOFFILY, M., Op. cit. p. 139.

<sup>1544</sup> El propósito del Estado es servir a las Personas. Esa obviedad comúnmente olvidada constituye premisa del DAIP y del proyecto que se presenta. En efecto, Hobbes y Locke “drew very different implications from their theories, but their fundamental conception of the state was the same: political authority derives from the people who are governed by it, and the state is a utilitarian social artifact, created by the people to enable them to enjoy the benefits of a peaceful and orderly civil society. This conception of the state originated long before the seventeenth century, but its expressions by Locke and Hobbes constituted a large step in the development of modern political theory”. GORDON, S., *Controlling the State: Constitutionalism from ancient Athens to today*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1999. p. 1. En nota de pie, en la misma p.: “[t]he utilitarian conception of the state can be found at least as early as Greek and Roman antiquity. Historians have discovered expressions of the idea that the state is founded upon a contract as far back as Thucydides (...). The most common form of the theory conceives a contract between the people and the state, but the Hobbesian-Lockean notion of a contract among the people themselves also has earlier antecedents, and has recently been revived as a modus for establishing the limits of legitimate state authority (see Rawls, 1971; Nozick, 1974; Buchanan, 1975)”.

Así, se busca instaurar un mecanismo permanente de realización de derechos humanos – extensible, por cierto, a otros ámbitos, como el desarrollo sostenible o el derecho ambiental – con enfoque en la prevención de violaciones y carácter participativo, que tiene como consecuencia el fortalecimiento de la democracia. Es expresión de un enfoque de derechos humanos con énfasis en la prevención, en el planeamiento estratégico, fundamentada sobre el derecho de acceso a la información pública.

La elección de cada significante del *Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos* (MSCDH) está cargada de significado. Según el Diccionario, “supervisar” significa “[e]jercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”<sup>1545</sup>. El supervisor de las actividades estatales es la Persona. El Estado, instrumento creado por las Personas, cuyo propósito es servir a la Personas, puede, con ese mecanismo, tener sus actividades de realización de los derechos humanos supervisadas por las Personas – y por la sociedad civil, defensores, periodistas, mecanismos nacionales (Fiscales, Defensores Públicos) e internacionales de derechos humanos. El significante “supervisar” tiene el doble significado de “inspección” y de “superior” y tiene el propósito de poner al Estado en su debido lugar – instrumento al servicio de las Personas y del interés público. Para que no olvidemos lo obvio.

“Cotidiano”, a su vez, tiene un doble propósito. Desmitificar los derechos humanos, tornarlos algo cotidiano, como el agua o el pan. Los derechos humanos son para todas las Personas, en cualquier sitio, a cada instante y siempre. Los derechos humanos son algo cotidiano, como cotidiana deber ser su realización – “cotidiano” como concretización de algo permanente. Con la elección del término “cotidiano”, se busca aproximar las Personas de los derechos humanos. Se trata de un significante que, al transmitir significados cercanos, concretos – ¿qué es más cercano y concreto que el día de hoy? –, inspira un sentimiento de pertenencia. Es también un homenaje a João Cabral y sus gallos, que cotidianamente *tecem a manhã*. Tenemos mucho que aprender con nuestro poeta, con nuestros gallos.

El paso inicial sería la preparación o revisión del plan nacional de derechos humanos entre todos, es decir, por los Estados<sup>1546</sup>, en conjunto con las Personas, la sociedad civil y

---

<sup>1545</sup> Disponible en <http://dle.rae.es/?id=YID9xs3>. Acceso el 22 de marzo de 2018. “Supervisión”, según el mismo Diccionario, significa “[a]cción y efecto de supervisar”. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=YIDqhqC>. Acceso en la misma fecha.

<sup>1546</sup> El proyecto también puede ser llevado a cabo, con las debidas adaptaciones, por otros actores, como organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales. De momento, se va a centrar la atención en los Estados. A propósito,



demás actores competentes o interesados (sin desconsiderar la posibilidad de asistencia técnica por parte de organización internacional), de forma participativa. El plan, compromiso del Estado y no de determinado gobierno, incluiría los pasos programados para la realización de los derechos humanos, con definición de metas, cronograma y plazo para las actividades, indicación de los órganos competentes y previsión presupuestaria para llevar a cabo cada una de ellas (otra posibilidad es que ese proceso ocurra de forma independiente del plan de derechos humanos). Una vez producida esa información pública – aunque ese proceso pueda resultar complejo y desafiante en un primer momento, el esfuerzo seguramente será recompensado –, se la difundiría en internet (y/u otro medio de amplia difusión, según la realidad local) y se buscaría mantenerla siempre actualizada. Todo ello sin desconsiderar las capacidades de cada Estado ni la posibilidad de incrementarlas, incluso por medio de cooperación internacional (camino que parece más efectivo que simplemente exigir el cumplimiento de un estándar inalcanzable por un determinado Estado en un dado momento)<sup>1547</sup>. Con eso, se obtiene visión panorámica de la situación, estratégica para una actuación efectiva.

Tómese un ejemplo concreto. El plan de acción prevé la construcción y entrada en operación de una escuela en *Cumarú*, un pueblo en *Pernambuco*, en el Noreste de Brasil, en un plazo dado. Para ello, el Estado, por medio de los órganos competentes, debe dar una serie de pasos, como contratar la empresa constructora y seleccionar el personal. Cada uno de esos pasos suele requerir una serie de acciones, como los procedimientos jurídicos para contratar la empresa constructora y para seleccionar el personal. Cada una de esas acciones, a su vez, suele, igualmente, requerir una serie de actividades, cada una de ellas con un plazo previsto de ejecución. Con toda esa información difundida de forma clara, entendible, es posible a las Personas, a la sociedad civil, a los órganos de control (internos y externos), a la comunidad académica e incluso, entre otros actores, a los sistemas internacionales de derechos humanos, acompañar la ejecución de cada una de las actividades o aquellas de su interés. Además, en caso de ejecución en desconformidad con el plan acordado, las autoridades competentes en cada Estado (como Ministerio Público, Defensoría Pública, Ombudsman, defensores de

---

en el marco estatal, órganos con cierta autonomía, como universidades públicas, podrían tener sus propios planes, de preferencia en coordinación con el plan central, o unirse al plan de la Administración central. Cuestiones como la presente podrían ser decididas en el ámbito de cada Estado.

<sup>1547</sup> Reflexiones ocasionadas por ocasión de texto escrito en 2010 fueron relevantes para la elaboración del mecanismo. WANDERLEY LIMA, R., “Participation of Individuals at International Level Regarding Compliance with Climate Change Instruments: Equity, Efficiency and Effectiveness”, *2nd UNITAR/Yale Conference on Environmental Governance and Democracy: Strengthening Institutions to Address Climate Change and Advance a Green Economy*, New Haven, EEUU, 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r15652.pdf>. Acceso el 22 de diciembre de 2019.

derechos humanos en general) tendrían más elementos para ejercer su papel. Sería posible, por ejemplo, denunciar un retraso injustificado en la adopción de alguna medida antes de que dicho retraso traiga consecuencias más serias.

Como se ve, idealmente se trata de algo más concreto y específico que un plan nacional de derechos humanos. A propósito, en un país continental y federativo, como Brasil, la participación de las Personas en un mecanismo como el propuesto puede ser desafiante. Pero Brasil ya tiene experiencia con consultas públicas, con plataformas digitales de participación o con la realización de Conferencias nacionales, como la de derechos humanos<sup>1548</sup>. Y la contribución de las Personas es especialmente significativa – el Estado sirve a las Personas, conocedoras de sus realidades, de sus prioridades.

En ese ejemplo, si el órgano competente difunde la información pública de que divulgará la convocatoria para contratación de la empresa constructora de la nueva escuela de *Cumarú* en un determinado mes y, pasado algún tiempo prudencial, no lo hace ni justifica adecuadamente su incumplimiento, eso ya configuraría incumplimiento de obligación de derechos humanos<sup>1549</sup>. A propósito, importa tener en mente que conductas omisivas de la Administración pueden resultar en violación de derechos humanos<sup>1550</sup>. En ese contexto, los Estados asumirían la *obligación* de ejecutar cada actividad conforme al plan.

---

<sup>1548</sup> Vd., p. ej., [participa.br](http://participa.br) o <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social>. En [dados.gov.br](http://dados.gov.br) había, el 13 de mayo de 2018, noticias sobre tres consultas públicas. Todas con acceso el 13 de mayo de 2018.

<sup>1549</sup> Vd., p. ej.: **PIDESC**

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente **Pacto se compromete a adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para **lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos**.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ("**Protocolo de San Salvador**")

Artículo 1

Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos **se comprometen a adoptar las medidas necesarias** tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, **a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo**.

Artículo 2

Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos**.

El art. 13 del PIDESC e, igualmente, el art. 13 del Protocolo tratan del derecho humano a la educación.

Destacados del investigador.

<sup>1550</sup> Rodríguez Manzo, G. *et al*, Op. cit. p. 64.

“Una violación a los derechos humanos se define como:

Luego, nada impediría que se lleve a los organismos internacionales competentes<sup>1551</sup> las violaciones de derechos humanos por conducta estatal activa u omisiva (como la no consecución de actividades o su ejecución en disconformidad con el plan acordado o fuera de plazo).

De esa forma, como se ve, la supervisión cotidiana podría ocurrir por las propias Personas, por ONGs, por la prensa, por la Defensoría Pública, por el Ministerio Público, por sistemas internacionales de derechos humanos – por todos los actores competentes o interesados. No hace falta esperar que el daño ocurra para que medidas sean tomadas. Con el MSCDH, es posible supervisar, de forma cotidiana, “en tiempo real”, el cumplimiento de las obligaciones para la realización de los derechos humanos, el efectivo caminar hacia las metas definidas. De esa forma, la no difusión o difusión inadecuada de la información pública pertinente ya configura violación del derecho a la información pública y el retraso injustificado en un “paso programado” ya configura incumplimiento de una obligación concreta, libremente pactada. Con efecto, no hace falta esperar que se concretice la violación de otros derechos<sup>1552</sup>.

La obligación positiva de difundir plan de acción trae consigo una serie de pasos, como la organización o perfeccionamiento de los archivos públicos; el procesamiento de la información pública ya existente en la materia; un mapeo de la información pública necesaria pero no existente y su producción.

La preparación de un plan de acción de realización de los derechos humanos digno de ese nombre demanda un dialogo entre los órganos estatales competentes y los actores relevantes para la definición de prioridades y posibilidades y la determinación de plazos e indicadores, lo que incluye la realización de audiencias y consultas públicas, tanto presenciales como en línea, sin desconsiderar la hipótesis de, en casos excepcionales, organización de plebiscito. A propósito, es posible considerar la posibilidad de relacionar la

---

Actos u omisiones de la autoridad a través de los cuales se responsabiliza al poder estatal por el incumplimiento de alguna obligación legalmente contraída. O toda conducta (acción u omisión) que impide, obstaculiza o no garantiza el libre ejercicio de los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos. Estas acciones u omisiones son atribuibles a servidores públicos, o a particulares que actúan con la complicidad, autorización o tolerancia de aquellos. En este último supuesto la violación no la constituye la acción de los particulares sino la permisión de la autoridad”. Se hace referencia a Miguel Pulido, *Carpeta de defensa de los derechos humanos. Materiales y herramientas*, México, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, 2006, p. 147.

<sup>1551</sup> Una vez cumplidos los requisitos de cada órgano. La Comisión Interamericana, por ejemplo, requiere, entre otros, el agotamiento de los recursos internos. Vd. art. 46 de la Convención Americana.

<sup>1552</sup> Esa es, sin duda, una de las características más relevantes del MSCDH. Muchos mecanismos e informes suelen priorizar los “pasos dados”.

implementación de los programas electorales de los candidatos elegidos a cargos públicos al MSCDH.

Como se ve, esa propuesta trae consigo una serie de medidas que, si bien, particularmente en un primer momento, pueden resultar desafiantes y sujetas a resistencias<sup>1553</sup>, seguramente compensarán su esfuerzo. Primero, porque se pondría en marcha un mecanismo permanente de realización de derechos humanos con base en lo que se podría denominar el “triple P” asociado a la publicidad y a la participación: pertenencia, planeamiento estratégico, prevención.

Eso ya sería motivo más que suficiente para enfrentar ese esfuerzo inicial. Pero hay otros beneficios derivados de este mecanismo, como la contribución al perfeccionamiento de la gestión pública. La realización del derecho de acceso a la información pública por medio del mecanismo presentado requiere perfeccionamiento de la gestión de la información pública, lo que proporcionaría a los gestores más y mejor información pública de calidad, apta a proveer la visión estratégica necesaria para la óptima tomada de decisiones. Es decir, la sistematización de la información pública, que podría encontrarse dispersada o simplemente no existir, proporcionaría mayor amplitud de visión a gestores y demás actores. Una visión panorámica de la situación constituye elemento estratégico para la tomada de decisiones informadas<sup>1554</sup> y, con ello, favorece el perfeccionamiento de la gestión de la *res publica*. Amplitud de visión con enfoque en la acción – círculo virtuoso.

Una adecuada ejecución del proyecto posibilitará visión panorámica, estratégica de los diversos planes sectoriales, evitando la duplicación de esfuerzos, optimizando recursos y beneficiándose de la sinergia entre los diversos actores, lo que contribuirá a superar la visión de silos que suele caracterizar el trabajo de administraciones estatales u organizaciones internacionales. Una visión panorámica proporciona elementos para una *coherencia* entre políticas públicas<sup>1555</sup>.

---

<sup>1553</sup> Seguramente habrá resistencias a un mecanismo como ese – desde intereses incompatibles con la luz de aquellos que temerán perder su parcela de poder hasta la comodidad de los no diligentes, acostumbrados a la penumbra, reacios a innovaciones, que podrían expresar que “*aqui sempre foi assim*”, o que “dará mucho trabajo”.

<sup>1554</sup> Una visión panorámica, sin embargo, no es “pre-requisito” para la toma de decisiones – al parecer, hay ya muchos “pre-requisitos” en el discurso de los derechos humanos.

<sup>1555</sup> Sobre coherencia entre políticas públicas, trae Cardona Peretó: “[I]os enfoques integrados de la gestión pública (*whole-of-the-government approaches*) está convirtiéndose en nuevos estándares de buena administración y gobierno, ya que requieren un centro del gobierno capaz de asegurar la coherencia entre todas las políticas públicas. La coherencia se está así convirtiendo en un valor clave para generar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas”. CARDONA

En efecto, el mecanismo propuesto – cuyas fundaciones, recordemos, son, en general, la obligación estatal de realizar los derechos humanos y, en particular, las obligaciones estatales de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a dicha realización – contribuye al perfeccionamiento del Estado, en la medida en que posibilita enfrentar desafíos estructurales, entre ellos, *desafíos que no sabemos que no conocemos*.

La ampliación de la perspectiva posibilita, así, definir prioridades de forma más amplia, más legítima, más estratégica, más eficiente y más efectiva. La perspectiva ampliada puede, incluso, llevar a respuestas colectivas, a acciones conjuntas.

En efecto, la ampliación de las oportunidades de publicidad y diálogo como expresión de una genuina política de Estado – traída por plataformas como la que aquí se presenta – puede tener impacto sistémico. De hecho, la producción de información pública sobre derechos humanos puede contribuir a, entre todos, identificar los desafíos clave, los obstáculos estructurales y a proponer medidas, empezando por un plan estratégico de acción – la producción de información pública contribuye al perfeccionamiento del Estado.

Una vez en marcha, el acompañamiento permanente por parte de los actores interesados podría incluir evaluación crítica y participativa – un dialogo cualificado – de los pasos dados y programados a cada período de dos o cuatro años, p. ej. Claro, todo ello supone la alimentación constante del sistema. Como se ve, una gran cantidad de información pública, desde distintas fuentes, se haría disponible. Así, se hace relevante que los mecanismos sean implementados de la forma más sencilla y sucinta posible.

El derecho de acceso a la información pública, en especial la publicidad activa, al perfeccionar la Administración, puede promover un círculo virtuoso de confianza, de pertenencia, de legitimidad.

A propósito, es imperativo para el éxito del mecanismo, por supuesto, que todos actúen de buena fe, con la diligencia debida. Nunca es demasiado recordar que los Estados tienen la obligación de, por fuerza del art. 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cumplir los tratados de buena fe<sup>1556</sup>. Así, no hay que esperar que el mecanismo esté

---

PERETÓ, F., “Balance de las estrategias internacionales sobre innovación democrática y buen gobierno”, en M. VILLORIA MENDIETA (Dir.), X. FORCADELL ESTELLER (Coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos/Diputación de Barcelona, Madrid, 2017, pp. 37-55. p. 52.

<sup>1556</sup> Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

completo para que se difunda, sino que la propia implementación del mecanismo puede tener un calendario e irse implementando gradualmente.

La adecuada difusión de información pública sobre derechos humanos permitiría una participación plena desde las etapas iniciales de planificación, con vistas tanto a la prevención de violaciones cuanto a la promoción de derechos. Sería un dialogo permanente con los principales interesados en la realización de los derechos humanos. Es fundamental, pues, adaptar la comunicación al público, de modo que el mensaje sea verdaderamente comprendido por las Personas destinatarias<sup>1557</sup>.

Así, en el mecanismo que se presenta, la Persona no es simple receptor pasivo de políticas públicas, sino que puede elegir ser sujeto activo en el proceso constante de construcción y supervisión de dichas políticas. En línea con los principios y propósitos de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho, el MSCDH ofrece la posibilidad de que cada Persona sea protagonista de su destino<sup>1558</sup>.

El mecanismo propuesto, si bien implementado, podría, en cierta medida, contribuir a promover la *inserción* de la Persona en el mundo, en la realidad, en la vida – en línea con Paulo Freire, como ha sido visto en el capítulo 2. Puede ser considerado un ejercicio de libertad, en la medida en que proporciona espacio para el diálogo – “un objetivo político de primer orden”, según Rodríguez-Arana<sup>1559</sup>.

El actual nivel de desarrollo tecnológico ya permite llevar adelante propuestas como la aquí presentada. En efecto, las propias Personas tienen instrumentos para difundir información pública<sup>1560</sup>.

---

<sup>1557</sup> Gonçalves Sales, R., Op. cit. p. 343. pp. 292 y ss.

<sup>1558</sup> “La circulación y el contraste de la información sobre la organización de los poderes públicos, la actividad administrativa o el gasto público es absolutamente necesaria para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad, controlando la actuación del poder y participando activamente en su ejercicio”. p. 213. ALÉS HERMOSA, G., “GUICHOT, E. (Coordinador): Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, 383 págs”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, nº 2, 2014, pp. 213-214. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/686>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1559</sup> Para Rodríguez-Arana, “[e]l fundamento de una sociedad libre está en los hombres y en las mujeres libres, con aptitud real de decisión política, que son capaces de llenar cotidianamente de contenidos de libertad la vida pública de una sociedad”. En ese contexto, el autor entiende que “el diálogo, como actitud socialmente generalizada, debe ser un objetivo político de primer orden”. RODRÍGUEZ-ARANA, J., “Prólogo”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA, M. VIVANCOS COMES, J. AHEDO RUIZ (Coords.), *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 17-36. Citas en las pp. 18 y 24, respectivamente. Vd. pp. 24-25.

<sup>1560</sup> Cerrillo i Martínez observa que “las tecnologías 2.0 están facilitando que la ciudadanía más allá de ser mera observadora de la información pública, la difunda y, además, pueda interactuar tanto con las administraciones públicas como con otros

Cabe destacar el aspecto preventivo de la propuesta. Al priorizar la prevención de violaciones de derechos humanos, el proyecto se encuentra en línea con lo expuesto por el nuevo Secretario-General de las Naciones Unidas, el portugués António Guterres, el 27 de febrero de 2017, cuando, por primera vez en su nueva capacidad, “en espíritu de gratitud” se dirigió al Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra. En la ocasión, denunció que vivimos “un tiempo de urgencia”, en que las violaciones de derechos humanos se multiplican, y propone que “debemos hacer de la prevención nuestra prioridad”<sup>1561</sup>.

A propósito, se observa que los sistemas internacionales de derechos humanos suelen centrar su atención en los “pasos dados” – vd., p.ej., art. 40 PIDCP y art. 40 PIDESC<sup>1562</sup>. A esta perspectiva se suma el proyecto presentado, que centra su atención en el acompañamiento permanente de los “pasos programados”. Implementado de forma equilibrada, sin desconsiderar la actual perspectiva, con el mecanismo propuesto se logra mayor amplitud en la mirada.

El carácter programático del proyecto puede ser aplicable a todo y cualquier derecho humano, independientemente de su clasificación – el derecho de no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, por ejemplo, exige mucho más de los Estados que la simple abstención de torturar<sup>1563</sup>.

---

ciudadanos, en lo que se conoce como la transparencia colaborativa”. Cerrillo i Martínez, A., “El uso de los medios electrónicos... Op. cit. p. 365.

<sup>1561</sup> “*I am here in a spirit of gratitude. And I am here at a time of urgency.*

*Disregard for human rights is a disease, and it is a disease that is spreading – north, south, east and west.*

*The Human Rights Council must be part of the cure.*

*You can be pivotal for prevention – sounding early warnings of crises. (...)*

*Our world is becoming more dangerous, less predictable, more chaotic.*

*New conflicts are multiplying. Old ones never die. And both are more and more interconnected with the threat of global terrorism and violent extremism.*

*Again and again, we see violations of human rights as early and leading indicators of crisis.*

*Again and again, we have seen human rights abuses play into the hands of extremists.*

*At the same time, violations of economic rights -- such as massive inequalities within and between States – are a growing source of social unrest.*

*If we are to truly address these challenges, we must make prevention our priority, tackle root causes of conflict, and react earlier and more effectively in addressing human rights concerns.”*

Naciones Unidas, Secretario General, *Remarks to the Human Rights Council, António Guterres, 27 de febrero de 2017*. Disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1562</sup> El art. 40.1 del PIDCP y del PIDESC tienen la misma redacción, con la mirada puesta en los pasos dados:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las **disposiciones que hayan adoptado** y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre **el progreso que hayan realizado** en cuanto al goce de esos derechos:

Destacados del investigador.

<sup>1563</sup> Vd. la ya citada Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El texto trae varias obligaciones positivas a los Estados. Vd., en particular, el art. 2.1. Vd., igualmente, la Observación General n° 2 del Comité contra la Tortura. Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, “Observación General n° 2: Aplicación del artículo 2

A cada derecho humano le corresponden obligaciones para su realización. Un derecho sin un plan de acción no pasa de una promesa – una quimera. Así, corresponde definir y tomar medidas concretas, con plazos determinados y metas definidas, a fin de optimizar la realización de los derechos humanos. Es prudente tener en mente que una promesa incumplida genera efectos negativos.

El MSCDH no desconsidera el factor tiempo y su impacto en la mente humana. Las políticas públicas de largo plazo pueden demandar un acompañamiento más complejo, pero su fraccionamiento en metas de corto plazo, además de posibilitar un acompañamiento más sencillo y cercano, puede traer un sentimiento de pertenencia, de colectividad, de progreso, importante para seguir adelante<sup>1564</sup>. La importancia de la capacidad de medir impactos, pues, es evidente.

El MSCDH, así, puede evidenciar lagunas de implementación de los derechos humanos y contribuir a su realización. Más que un instrumento de control social, es un instrumento de construcción, de realización de los derechos humanos – entre todos. Según las Naciones Unidas, “[l]a vigilancia de los derechos humanos también exige el acceso de todos los interesados, en particular los titulares de derechos, a la información sobre la realización del derecho. Para ello se requiere un marco con un calendario de publicación y divulgación de la información pertinente”<sup>1565</sup>.

Por cierto, el MSCDH incluye las etapas de definición de prioridades y metas, planificación de políticas, supervisión de su ejecución, evaluación, redefinición de prioridades y metas. En ese contexto, los presupuestos y planes plurianuales pueden servir de fuentes, de elementos para la implementación del mecanismo. Se podría tener como referencia

---

por los Estados Partes”, CAT/C/GC/2 (24 de enero de 2008), disponible en <https://undocs.org/es/CAT/C/GC/2>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1564</sup> Esa podría ser una forma de enfrentar cuestión traída por el profesor Raymundo Juliano: “*devemos ter presente o fato que todos os processos de reforma recebem um impacto considerável do fator tempo, uma vez que, por problemas de ordem burocrática, as implementações requerem longo prazo, enquanto as exigências relativas aos seus resultados positivos são reclamadas a curto prazo*”. FEITOSA, R. J., “Crise fiscal e reforma do Estado”, en K. HERMANNNS, F. MORAES (Edits.), *Reforma do Estado e outros estudos*, Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, 2004, pp. 113-121. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_14592-544-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_14592-544-5-30.pdf). Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 120. A propósito, Caçado Trindade, tras recordar que “*life is brief (vita brevis)*”, lecciona que “[i]n facing the challenges of international law nowadays, one has to consider international law in the course of time. The passing of time is surely the greatest enigma of human existence”. CANÇADO TRINDADE, A. A., “The Universality of International Law, its Humanist Outlook, and the Mission of the Hague Academy of International Law”, *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 13, n.º. 13, 2013, pp. 415-420. Disponible en <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/issue/view/20>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 419.

<sup>1565</sup> Publicación *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya citada, p. 148.



documentos muchas veces ya existentes, como Cartas de servicios, informes de gestión o planes y programas ya existentes, como planes o presupuestos plurianuales. La planificación estratégica, supervisada de forma cotidiana, podría ser revisitada cada cierto periodo.

Los órganos de implementación del derecho de acceso a la información pública en los Estados tendrían papel importante en la difusión de la información pública pertinente, controlando si toda la información pertinente fue publicada, si se encuentra actualizada, si tiene lenguaje accesible, etc.

A propósito, el papel del derecho de acceso a la información pública para la construcción y supervisión de políticas públicas no suele ser cuestión prioritaria cuando se trata de nuestro derecho. Sin embargo, Sánchez-Cascado observa que “en materia de políticas públicas la falta de transparencia lleva consigo la falta de evaluaciones objetivas, consecuencia de la opacidad y de la falta de datos” y que “la transparencia debe facilitar la instauración de un sistema objetivo y público de evaluación con indicadores que permitan medir (y comparar) los resultados de las políticas públicas emprendidas”. Asimismo, expone que “no sólo debería realizarse al finalizar el proyecto o actuación (es lo que se denomina ‘evaluación *ex post*’), sino también al principio o antes de definir actuaciones y proyectos (‘evaluación *ex ante*’)”<sup>1566</sup>. Por cierto, la LAIP española prevé la evaluación de planes y programas (art. 6.2).

Como se ve, se trata de una propuesta colaborativa, con énfasis en el diálogo constructivo y estratégico<sup>1567</sup>. Las informaciones difundidas podrían generar estudios que

---

<sup>1566</sup> En ese contexto, entiende que “[l]a disponibilidad de datos públicos sobre el diseño y ejecución de cualquier actuación es imprescindible para realizar una evaluación rigurosa, en la medida en que permite su verificación por terceros distintos de los gestores públicos y de los propios evaluadores” y que “[d]e la misma manera debe estar disponible y accesible la información sobre la metodología, indicadores y técnicas utilizadas lo que permitirá que sea la propia sociedad civil la que realice esta actividad de verificación y en último término exija la efectiva rendición de cuentas de políticos y gestores públicos que es característica de las sociedades y democracias más avanzadas”. SÁNCHEZ-CASCADO, E. de la N., “Introducción”, en E. de la N. SÁNCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coords.), *Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 17-79. pp. 26 y 27. Destaqués en el original. Asimismo, entiende que, “en la evaluación de políticas públicas hay que utilizar técnicas y herramientas de recogida de información y de análisis contrastados (encuestas a los colectivos afectados por la política, análisis de coste-beneficio, etc.) así como una metodología y unos indicadores que permitan realizar comparaciones y comprobar la evolución en el tiempo”. Además, trae: “una evaluación que permita una adecuada rendición de cuentas debería, en primer lugar, ser realizada por una entidad o institución independiente del Gobierno o de las Administraciones Públicas que han diseñado y puesto en marcha las políticas públicas”. p. 26.

<sup>1567</sup> En palabras de Valles Bento, “[q]uando o Estado se isola do público, ignorando as informações estratégicas detidas pelos usuários do serviço público, menos inteligentes se tornam as decisões governamentais”, pues “[a] informação relevante encontra-se dispersa por um grande número de atores sociais. Quanto mais as ideias são expostas a debate aberto, quanto mais a informação circula, maior é a probabilidade de se revelar, prevenir e corrigir falhas na regulação estatal”. Valles Bento, L., Op. cit. p. 61. Vd. pp. 19-20.

analizarían las tendencias, los desafíos, los márgenes de perfeccionamiento para la realización de derechos, en verdadero círculo virtuoso de publicidad.

Es decir, se propone la publicidad activa de planes de acción elaborados de forma participativa y el acompañamiento constante, permanente de su concretización. Una verdadera democracia se construye día a día desde bases sólidas y públicas. Para llegar a alguna parte, es imprescindible decidir dónde y, paso a paso, caminar<sup>1568</sup>. La incertidumbre y la opacidad hacia el camino a caminar son incompatibles con la democracia y los derechos humanos, en especial con el derecho de acceso a la información pública.

Es importante que las metas y medidas propuestas en el marco del mecanismo sugerido sean concretas y realistas, es decir, que sean factibles. No es razonable ni efectivo exigir lo imposible a los Estados. En un camino realizable, cada paso cuenta.

Es importante tener en mente que el propósito del MSCDH no se alcanza con la mera puesta a disposición de la información pública, sino cuando actores se apropian de dicha información, es decir, la toman como suya, la comprenden, la evalúan – cuando, por su intermedio, dialogan con el Estado y con los demás actores. Hay importante diferencia entre ser consumidor de información pública y agente de transformación de la realidad<sup>1569</sup>. Nuestro derecho garantiza el acceso a la información pública, pero no indica que hacer con ella. Para pasar de la transparencia a la publicidad es imprescindible que las Personas cuenten con educación, capacitación, sensibilización adecuadas.

---

<sup>1568</sup> Sobre la importancia de dar continuidad a políticas públicas, vd. WANDERLEY LIMA, R., *A prática da continuidade*. 29 de noviembre de 1998. Folha de Pernambuco, p. 9. Trae: “[a] luta contínua e o labor diário conduzem a uma rotina necessária ao sucesso de qualquer projeto. De nada adianta a iniciativa sem a continuidade”. Y sigue: “a reforma agrária não é um problema exclusivo do atual governo, mas o é, precipuamente, do Estado brasileiro. Os programas implantados devem ser levados a cabo, até que atinjam seus objetivos, por tantas gestões quanto forem necessárias”.

<sup>1569</sup> A propósito, vd. Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, *3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*, São Paulo, 2007. Disponible en <http://nevsp.org/wp-content/uploads/2015/01/down099.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. En el informe, que trata del período 2002-2005, se observa que “falta capacidade política e técnica para desenvolver políticas de direitos humanos, que contribui para um déficit de democracia”. Entre las causas: “[a] incapacidade política de promover o diálogo e a cooperação entre organizações governamentais e destas com organizações da sociedade civil e movimentos de direitos humanos, definindo prioridades, objetivos e estratégias integradas para proteção e promoção dos direitos humanos” y “[a] incapacidade técnica de processar e empregar na formulação e implementação de políticas, a enorme quantidade de dados e informações sobre direitos humanos, produzidos e distribuídos por organizações governamentais e não governamentais, pelos mais diversos meios de comunicação, desde a transição para a democracia”. Y sigue: “[d]iante da aceleração do processo de produção e distribuição de dados e informações, cidadãos e organizações governamentais e não governamentais se tornam cada vez mais produtores e consumidores de dados e informações, e cada vez menos agentes capazes de analisar e compreender os seus significados e implicações destes dados e informações para a construção da democracia. Somos menos capazes de utilizar estes dados e informações para fortalecer as instituições e práticas democráticas de garantia da transparência, responsabilização legal, participação social e respeito aos direitos humanos. Não conseguimos evitar o déficit de democracia, e abrimos espaços para graves violações de direitos humanos, avanço do crime organizado, da violência e da corrupção”. Una de las cuestiones traídas por el informe sería “saber como pensar a proteção e promoção dos direitos humanos” en ese contexto. pp. 16-18.

Se trata, pues, de mecanismo permanente de control, por todos los actores competentes o interesados, de políticas públicas de derechos humanos, desde el diagnóstico y toma de decisiones sobre los pasos programados, hasta el acompañamiento de la implementación y evaluación de los pasos dados para la realización de los derechos humanos. En el MSCDH, el derecho de acceso a la información pública tiene un papel central, pues demanda que las informaciones pertinentes sean producidas de modo que, entre otras características, sean fiables, sencillas y estén siempre actualizadas.

En ese contexto, es fundamental contar con indicadores. Arizmendi observa que “[l]a definición de indicadores nos permite saber nuestros puntos fuertes y débiles y corregir”<sup>1570</sup>.

Así, en el MSCDH, los indicadores de derechos humanos<sup>1571</sup> tienen un papel estratégico<sup>1572</sup>. Por cierto, hay una importante relación entre indicadores de derechos humanos y producción de información pública<sup>1573</sup>.

---

<sup>1570</sup> ARIZMENDI, E., “Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA)” *Revista Española de la Transparencia*, n° 4, 2017, pp. 40-44. Disponible en <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/RET4>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 42. Para la autora, se mide para: “conocer”, “mejorar”, “avanzar”, “comparar”, “cambiar” y “estar orgulloso”. Para la autora, “[n]o se puede cambiar nada sin avanzar y sin hacer las cosas de forma diferente. El impulso de una evaluación es en sí un avance hacia una transparencia básica que cumple la ley”. Id. Asimismo, informa que, tras la primera evaluación, “los organismos que han gestionado mejor cualitativamente y cuantitativamente sus obligaciones de transparencia, han sentido una satisfacción y un reconocimiento al esfuerzo que les ha llevado a querer ser más y más transparentes”. Y “[l]os que quedaron algo rezagados ya están manos a la obra y piden una segunda evaluación para abandonar una situación de posible tibieza”. Ib. pp. 43-44. Defiende que “la evaluación sirve para que se pase ¡ya! y de forma definitiva, de un cumplimiento de mínimos -que por cierto, no es un acto heroico, sino un mandato de ley- a un compromiso real de hacer de la transparencia un impulso creciente en toda la organización.” p. 44.

<sup>1571</sup> “En el contexto de esta obra, los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”. Publicación *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya citada, p. 19. El glosario al final del documento trae, para el término “indicador”, lo siguiente: “Información que indica el estado o el nivel de un objeto, un evento o una actividad. Ofrece una indicación de las circunstancias predominantes en un momento y un lugar determinados. A menudo se basa en alguna forma de cuantificación (por ejemplo, proporción de niños inmunizados) o categorización cualitativa (por ejemplo, ratificación o no de un tratado). En el contexto de este trabajo, puede considerarse que un indicador es un **indicador de derechos humanos** si puede relacionarse con normas de derechos humanos, aborda y refleja principios e intereses relacionados con los derechos humanos, y se utiliza para vigilar la promoción y la aplicación de los derechos humanos”. Destaque en el original. p. 184.

<sup>1572</sup> Ib. Según las Naciones Unidas, “el uso de indicadores hace que la promoción de los derechos humanos sea más eficaz y empodere a los titulares y los promotores de derechos”. p. 112. Y más: “[e]n general, la importancia de los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, en estas distintas aplicaciones radica en su utilidad para concretar el análisis de la situación; identificar y definir las cuestiones que hay que resolver y las dificultades que hay que salvar; articular o revisar estrategias y establecer objetivos y metas; seguir los progresos realizados, y efectuar evaluaciones, evaluar el impacto y articular la información sobre los resultados (...). En última instancia, al añadir valor a todos estos pasos, el uso de indicadores apropiados ayuda a mejorar las medidas de política pública encaminadas a promover y proteger los derechos humanos”. p. 112.

<sup>1573</sup> PAUTASSI, L., “Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos”, *Sur: revista internacional de derechos humanos*, v. 10, n° 18, 2013, pp. 57-77. Disponible en <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur18-esp-completa.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 58. Según la autora, “[l]o señalado a modo de introducción se vincula además con una condición fundamental para la utilización de indicadores como metodología para la supervisión del cumplimiento de derechos humanos, que es precisamente la producción de información.

El proceso de realización de los derechos humanos no puede estar restringido a la obtención de resultados. El largo camino que se recorre para llegar (o no) a esos resultados es igualmente importante<sup>1574</sup>. En el marco del mecanismo propuesto, los compromisos y los esfuerzos deberían ser objeto de evaluación, por medio de indicadores estructurales<sup>1575</sup> e indicadores de proceso<sup>1576</sup>, además de indicadores de resultados<sup>1577</sup>. El desglose de datos se hace importante<sup>1578</sup>. Siempre con atención a la realidad local<sup>1579</sup> - para ello, cabría, por ejemplo,

---

Y esta disponibilidad de información, que incluye el estándar de producción y difusión de la información pública, requiere a su vez, de esfuerzos de los Estados por generar las fuentes que van a permitir construir los indicadores, ya que forman parte de una obligación de informar que tiene el Estado, tanto a requerimiento de sus ciudadanos y ciudadanas, como ante los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos”. Así: “[t]al como se presenta a lo largo del artículo, la producción y acceso a la información se enmarca de manera más general en el proceso de elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos humanos”. p. 59. A propósito, “el Estado debe tener una decisión firme sobre la importancia de promover un proceso de incorporación del enfoque de derechos humanos en la producción de la información estadística, como también de información cualitativa y de cualquier otra información reconocida por los mecanismos de validación establecidos. Es la manera que los indicadores puedan operacionalizar el contenido de los DESC”. p. 64.

<sup>1574</sup> “La realización de los derechos humanos exige continuos esfuerzos por parte de los garantes de derechos, primordialmente el Estado, para respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos, y por parte de los titulares de derechos para hacerlos valer. En la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos es importante, por consiguiente, evaluar, en determinado momento, los resultados definidos que corresponden a su realización. Es igualmente importante evaluar si los procesos que subyacen a esos resultados se ajustan, a lo largo del tiempo, con las normas pertinentes de derechos humanos”. Publicación *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya citada, p. 38. Así, “a menudo se defiende que se mida la aceptación y el compromiso de los Estados partes de los tratados de derechos humanos respecto del cumplimiento de las obligaciones que estos les imponen. Así, con miras a medir esa aceptación, intención o compromiso, los esfuerzos necesarios para hacer que ese compromiso se traduzca en medidas prácticas y los resultados de esos esfuerzos en cuanto al mayor disfrute de los derechos humanos con el tiempo, el marco utiliza una configuración de indicadores que se han clasificado como estructurales, de proceso y de resultados”. Id.

<sup>1575</sup> “Una vez que un Estado ha ratificado un tratado de derechos humanos, es necesario evaluar su compromiso con la aplicación de las normas que ha aceptado. Los indicadores estructurales ayudan a realizar una evaluación de ese tipo. Reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos”. Y sigue: “[l]os indicadores estructurales deben centrarse en primer lugar y sobre todo en la naturaleza de la legislación interna en relación con determinado derecho, es decir, si incorpora las normas internacionales requeridas, y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas”. Ib. pp. 38-39.

<sup>1576</sup> “Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno”. Así, “[a] definir los indicadores de proceso en función de una ‘relación causa-efecto’ implícita y como ‘paso intermedio supervisible’ entre el compromiso y los resultados, puede evaluarse mejor la rendición de cuentas del Estado respecto de sus obligaciones de derechos humanos”. Ib. p. 40. Es decir, “[l]os indicadores de proceso ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados. Algunos indicadores de proceso comunes son los siguientes: Indicadores basados en asignaciones presupuestarias”. p. 41.

<sup>1577</sup> Los indicadores de resultados captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso); a menudo se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso”. Ib. p. 42. O sea, “[l]os indicadores de resultados ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos”. Y trae como ejemplo: “Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario”. p. 43.

<sup>1578</sup> Ib. “el desglose de datos puede utilizarse para conseguir que las minorías y otros grupos de población resulten más visibles con el fin de obtener pruebas para elaborar políticas con fines concretos y apoyar la integración de esos grupos”. Pero, “[s]i bien las estadísticas desglosadas son indispensables para abordar las cuestiones de derechos humanos, no siempre resulta práctico o factible desglosar los datos en el nivel deseado”. p. 76. Asimismo, “[m]ientras que la pertinencia práctica y la viabilidad del desglose han de abordarse debidamente, el desglose de datos ayuda a diseñar, adaptar, aplicar y vigilar las medidas encaminadas a impulsar los derechos humanos y contribuye a detectar problemas conexos relacionados con los derechos humanos, como la discriminación directa o indirecta” p. 77. Vd. pp. 75-77 y 143.

“[d]eterminar las lagunas de la legislación interna respecto de la legislación internacional de derechos humanos y las obligaciones del Estado parte en relación con los tratados de derechos humanos”, “[c]entrarse en los procesos presupuestarios nacionales y locales para incorporar los derechos humanos” y, también en relación a los resultados, considerar los grupos vulnerables<sup>1580</sup>.

La atención a la cuestión presupuestaria es fundamental<sup>1581</sup>. El proceso presupuestario “debe ser participativo, transparente, objetivo y caracterizado por la rendición de cuentas”, contexto en que nuestro derecho juega un papel clave, incluso por medio de la publicidad activa de documentos presupuestarios. Asimismo, “es indispensable alinear los programas incluidos en él con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos”<sup>1582</sup>.

Se trata de un trabajo permanente, de una labor cotidiana<sup>1583</sup>.

Todo ello, considerando la experiencia de los sistemas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la preparación de los informes de los Estados constituye una *oportunidad* de realizar los derechos humanos. De hecho, en su Observación General n° 1, el CDESC expresa que la presentación de informes al Comité no es apenas el cumplimiento de una obligación formal, sino una oportunidad para lograr objetivos, como: asegurar el examen de la legislación, garantizar el diagnóstico y vigilancia constante de la situación real de cada derecho, facilitar el examen público de las políticas públicas, posibilitar al Estado mejor comprensión de los

---

<sup>1579</sup> “Para ser aceptados y utilizados como instrumentos eficaces en la evaluación y el monitoreo de los derechos humanos, las estadísticas y los indicadores deben atender las necesidades locales o nacionales. (...) Su utilización en cualquier proceso de evaluación se optimiza cuando tienen algún significado para el contexto en el que se aplican y cuando los países se identifican con su aplicación” Ib. p. 94. Asimismo, “el marco permite a los potenciales usuarios optar de manera informada por uno u otro tipo de indicador y por el nivel de desglose que mejor refleje los requisitos contextuales para hacer efectivo un derecho humano o algunos atributos del derecho, reconociendo al tiempo el alcance completo de las obligaciones en relación con las normas pertinentes de derechos humanos”. p. 95.

<sup>1580</sup> Ib. p. 96.

<sup>1581</sup> “Para facilitar la realización efectiva de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a nivel nacional es importante que los esfuerzos presupuestarios de un Estado estén en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos. Esto es lógico, pues los presupuestos son el principal instrumento de que dispone un Estado (Gobierno) para movilizar, asignar y gastar recursos para desarrollo y la gobernanza. Son un medio para crear y apoyar los derechos en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, como instrumento de política un presupuesto atiende otros objetivos relacionados entre sí, lo que hace de él una herramienta indispensable para convertir las obligaciones que imponen los tratados en un programa público de acción”. Ib. p. 130.

<sup>1582</sup> Ib. pp. 131-133. Citas en las pp. 131 y 134.

<sup>1583</sup> “Habida cuenta de que la realización de los derechos humanos no es un suceso único y momentáneo, tanto la protección como la promoción de los derechos humanos deben perseguirse de manera continuada. Así pues, es necesario contar con datos para vigilar el derecho humano de que se trate con carácter permanente, en distintos momentos, y en condiciones ideales como una serie temporal de observaciones apropiada. Ello facilitaría vigilar la incidencia de las violaciones de los derechos humanos a lo largo del tiempo, la realización progresiva y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales”. Ib. p. 148.

desafíos y facilitar el intercambio de información, llegando a una mejor comprensión de los “problemas comunes” enfrentados por los Estados, habilitándolos a tomar mejores decisiones para realizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales<sup>1584</sup>.

De la misma forma debería ser visto el MSCDH – como *obligación y oportunidad*. El sugerido diálogo *entre todos* podría contribuir, entre otros puntos, a la mejor comprensión de las causas de las dificultades para la realización de derechos. El buen uso de indicadores, por cierto, puede contribuir a perfeccionar el proceso de elaboración de informes a los sistemas internacionales de derechos humanos<sup>1585</sup>.

Como se ve, ese proyecto proporciona un control difuso (múltiples actores acompañando múltiples actividades por parte de múltiples Administraciones), con enfoque preventivo (dada la posibilidad de acompañamiento “en tiempo real” de los pasos dados o no dados, no hace falta esperar a que la escuela se construya en disconformidad con el plan y/o con retraso para que se tomen medidas) y atento a la realidad de cada Estado y/o ente subnacional, considerando dichas capacidades – a propósito, ese ejercicio tiene potencial para perfeccionarlas, contribuyendo a una mejor gestión pública – y el margen de discrecionalidad del legislador y demás autoridades competentes. Todo ello sin proponer cualquier nuevo organismo nacional o internacional.

Ese proyecto puede ser adaptado y aplicado por diferentes instituciones, como organizaciones internacionales, a organizaciones no-gubernamentales, o incluso a escuelas y universidades. Cada una de ellas puede construir colectivamente y difundir un plan de

---

<sup>1584</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 1: Presentación de informes por los Estados Partes”, (1989), disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4756&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4756&Lang=en). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Trae: “[l]a vigilancia tiene por objeto proporcionar una visión general y detallada de la situación existente, y esta visión resulta importante sobre todo porque proporciona una base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas el establecimiento de prioridades que reflejen las disposiciones del Pacto” (pár. 4); “[u]n cuarto objetivo del proceso de presentación de informes es facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes” (pár. 5); “[u]n sexto objetivo es permitir que el propio Estado Parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que se presenten en sus esfuerzos por alcanzar progresivamente toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales. Por esta razón, es fundamental que los Estados Partes informen de modo detallado acerca de las circunstancias y dificultades que inhiben la realización de esos derechos. Este proceso de identificación y reconocimiento de las dificultades pertinentes proporcionará luego el marco en el cual podrán elaborarse políticas más apropiadas” (pár. 8). Por cierto, el envío de un informe a un órgano internacional de derechos humanos es una obligación (art. 40 PIDCP o art. 16 PIDESC).

<sup>1585</sup> “Un enfoque estructurado y transparente en la aplicación de información normalizada o indicadores a los diagnósticos nacionales de derechos humanos facilitará la aplicación de medidas de política para asegurar la realización universal de los derechos. Al mismo tiempo, ayudará a los Estados partes a cumplir sus obligaciones de presentación de informes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos”. Publicación *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ya citada, p 112.

derechos humanos en su ámbito de competencia, preferentemente en el marco de un plan nacional, dialogado entre todos los actores.

Como se ve, el derecho de acceso a información pública tiene potencial para, por medio de instrumentos sólidamente contruidos desde la publicidad activa, contribuir para la realización de los derechos humanos y de la democracia. Como ya se ha dicho, un derecho es una promesa. Cada vez que un derecho es violado, se va perdiendo gradualmente la confianza en la Administración. La no implementación reiterada es, sin duda, una forma – silenciosa – de violar un derecho, de deslegitimar un gobierno. Así, este mecanismo puede, incluso, servir de instrumento para enfrentar la crisis de confianza y de legitimidad que muchos países, en mayor o menor medida, atraviesan<sup>1586</sup>. El conocimiento de medidas concretas, cronograma, pasos programados puede contribuir a que las Personas recuperen la confianza en el Estado que les sirve – o debería servirle – además de, por supuesto, servir de incentivo a la efectividad en su implementación. Las autoridades – se supone – buscarán el reconocimiento traído por el éxito de cumplir las metas al tiempo que querrán evitar el reproche colectivo público de no lograr una determinada meta sin una justificación adecuada<sup>1587</sup>.

Cada Estado sabrá, tras una decisión tomada de forma participativa, la mejor forma de poner en práctica un mecanismo como el presentado. Es de vital importancia, sin embargo, destacar que la legitimidad y la efectividad del mecanismo dependerán, entre otras medidas, de la difusión adecuada de la información pública pertinente y de la participación amplia y sin trabas de todos los actores, incluso de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos<sup>1588</sup>.

---

<sup>1586</sup> “Si los gobiernos no gozan de la confianza de los ciudadanos porque sus acciones no son transparentes, sus políticas son mucho más difíciles de implantar. La fórmula que se cumple en todas las democracias occidentales relaciona mayor transparencia con mayor grado de confianza de los ciudadanos en sus políticos y, como resultado, mayor legitimidad del gobierno”. Feal Rodríguez, M. del P., Op. cit. p. 27.

<sup>1587</sup> En ese sentido, vd., p. ej., MAIN, p. 3: “[e]n la actualidad, una parte sustancial de la información está en manos de los poderes públicos. Si no llega al conocimiento de los ciudadanos, se genera un déficit democrático que contribuye al desapego de éstos respecto de los asuntos públicos. Por ello, la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas se ha ido convirtiendo en una exigencia cada vez más insistente. Actualmente se ha ido generalizando la idea de que una sociedad democrática requiere que los ciudadanos, por sí mismos y a través de los medios de comunicación social, puedan conocer con la mayor amplitud cómo se desarrolla la actividad pública, y de ese modo, controlarla, detectar los malos funcionamientos y mejorar así la calidad de la gestión pública. (...) Ambos textos parten de la importancia que reviste la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática pluralista y del convencimiento de que, al garantizar el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, se dota a los ciudadanos de una fuente de información que contribuye a formar opinión sobre los problemas de la sociedad y el comportamiento y la actividad de las autoridades públicas, y que favorece la integridad, el buen funcionamiento, la eficacia y la responsabilidad, todo lo cual, juega en incremento de su legitimidad.”

<sup>1588</sup> Tales instituciones pueden, p. ej., examinar, desde el enfoque de derechos humanos, futuros proyectos de ley y demás actos normativos en la materia. Vd. Anexo a la Resolución de la Asamblea General A/RES/48/134, de 4 de marzo de 1994:

Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales  
Competencia y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

En definitiva, un proyecto en línea con los principios y propósitos de la publicidad activa, del derecho de acceso a la información pública y, por ende, de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho.

La idea no surge de la nada. En efecto, hay una serie de estudios, informes y normas, examinados a continuación, que inspiran, sirven de antecedente y fundamentan el *Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos* (MSCDH) – se ha buscado aprender algo de cada uno de ellos. Se ha buscado aprender también con João Cabral. Siguiendo la lección del poeta, este investigador ha buscado construir una arquitectura institucional de realización de derechos humanos con fundamento y fundación consistentes como una piedra y estructura adaptable a la realidad local, atenta al diálogo entre los gallos. El MSCDH es la suma de todo ello.

La *Declaración Universal*, en su art. 28, prevé que “[t]oda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

En la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, se recomienda elaborar plan de acción nacional en materia de derechos humanos<sup>1589</sup>.

El art. 2.2 del PIDCP y el art. 2.1 del PIDESC tienen semejanzas y diferencias. Ambas disposiciones implican la obligación de tomar medidas para realizar los derechos humanos previstos en cada instrumento, pero en el caso del PIDESC se observa la previsión expresa a:

---

a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las propuestas y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos de ley y las propuestas y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;.

Resolución 48/134 de la Asamblea General, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, A/RES/48/134 (4 de marzo de 1994), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/48/134>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. En Brasil, vd. Ley 12.986, de 2014.

<sup>1589</sup> 71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos. (pár. 71 de la parte II del documento, ya citado).



i) asistencia y cooperación internacionales; ii) máximo de los recursos disponibles; iii) logro progresivo<sup>1590</sup>.

En ese contexto, el PIDESC establece:

#### Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

A propósito, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya en su primera Observación General, de 1989, ha expresado: “[s]i bien el Pacto enuncia de manera explícita esta obligación sólo en el artículo 14, cuando no se haya podido instituir ‘la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria’ para todos, existe una obligación comparable de ‘elaborar y adoptar... un plan detallado de acción para la aplicación progresiva’ de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto, según se deduce claramente de la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de ‘adoptar medidas... por todos los medios apropiados...’”<sup>1591</sup>.

---

<sup>1590</sup> 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para *hacer efectivos* los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para *lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, *la plena efectividad* de los derechos aquí reconocidos.

PIDCP y PIDESC, respectivamente. Destacues del investigador. Vd., además, art. 2º de la Convención Americana. A propósito, en el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (Protocolo de San Salvador), se lee: “Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual **exigen una tutela y promoción permanente** con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;”. Destaque del investigador. Vd., además, art. 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los y OG n° 31 del Comité de Derechos Humanos, según el cual la obligación de adoptar medidas para realizar los derechos, prevista en el art. 2 del PIDCP, no admite reservas y es inmediata. Así, “[n]o se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado” (par. 14). Sin esa obligación, “[e]n general, los objetivos del Pacto se echarían por tierra” (par. 17).

<sup>1591</sup> Pár. 4 del documento, ya citado. Sobre el tema, nota Pautassi: “[I]a consideración del acceso a la información no ha sido indiferente al Comité del PIDESC, que a partir de sus observaciones ha ido precisando la obligación de los Estados de realizar una vigilancia efectiva o supervisión sobre el grado de efectividad de los DESC en directa vinculación con el derecho a la información. De este modo, ha señalado que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. Finalmente ha determinado la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información y preparación de un plan de acción para la implementación

A su vez, la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999, por medio de la resolución A/RES/53/144, trae, en su art. 2, que:

1. *Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.*
2. *Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.*<sup>1592</sup>

Ya en 2001, Benvenuto Lima Júnior nota la importancia del acceso a la información pública. Sugiere instrumento jurídico para buscar la ejecución de compromisos sociales (“*Ação de Cumprimento de Compromisso Social*”), propone el “*Monitoramento de Metas Progressivas*”. En Benvenuto es posible encontrar semillas del mecanismo presentado<sup>1593</sup>.

En 2006, Olmedo defiende que se “reconozca la obligación estatal de generar información de interés público (sobre todo en materia de derechos humanos) e incorpore una institucionalidad activa que dé impulso a las políticas públicas sobre la materia”<sup>1594</sup>.

---

progresiva son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto”. Pautassi, L., Op. cit. p. 70.

<sup>1592</sup> Destaques del investigador.

<sup>1593</sup> “É ponto pacífico que o exercício dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais tem suas condições ampliadas mediante o maior acesso a informações”. p. 108. Y sigue: “[o] acesso à informação, no entanto, está também relacionado às formas de controle dos próprios programas, na busca dos melhores resultados do ponto de vista social. (...) a ampla disseminação da informação se torna extremamente importante, sem que para tanto os gastos do estado venham a ser expressivos. Os resultados do ponto de vista da realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, no entanto, são grandiosos”. pp. 108-109. Asimismo, “proporia a criação de um remédio jurídico que denominaria Ação de Cumprimento de Compromisso Social. Esse remédio seria destinado a garantir a execução, pelos poderes públicos, de compromissos sociais assumidos em programas ou diretrizes de governo ou de estado. (...) responsabilizaria civil e criminalmente o administrador público que viesse a descumprir (ou cumprisse apenas em parte), injustificadamente, as propostas assumidas em planos e diretrizes de governo”. pp. 122-123. Observa que “[o] Monitoramento de Metas parte da premissa de que é possível acelerar o processo de realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, por meio de mecanismos estatais e não estatais que venham a garantir a contínua discussão sobre os caminhos mais apropriados para tal realização”. Y sigue: “Para tanto, os principais instrumentos que se têm mostrado adequados são os conselhos e as comissões de direitos humanos, em nível municipal, estadual e nacional (embora a função possa também ser exercida por ONGs ou conjuntos de ONGs)”. p. 148. BENVENUTO LIMA JÚNIOR, J., *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*, Renovar, Rio de Janeiro, 2001.

<sup>1594</sup> OLMEDO B., J. P., “Acceso a Información Pública en Chile. Comentarios sobre una Institucionalidad Pendiente”, *Anuario de Derechos Humanos*, n° 2, 2006, pp. 275-282. Disponible en

En 2007, las ONG Artículo 19 y ADC publicaron el informe “*Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment*”. Defienden que las Personas conozcan las políticas públicas y medidas tomadas por los gobiernos para la realización de los derechos sociales, a la luz del presupuesto<sup>1595</sup>.

En el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), tres resoluciones pueden servir de precedente al MSCDH<sup>1596</sup>. La *Resolución 12/16* insta todos los Estados a aprobar leyes y políticas sobre el DAIP y que se abstengan de imponer restricciones incompatibles con el art. 19.3 del PIDCP, en particular, sobre “discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno”<sup>1597</sup>. Las otras dos resoluciones, de 2016 y 2017, serán examinadas adelante.

En 2009, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH expresó que los Estados tienen “la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a (...) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos –por ejemplo, la que atañe a los requisitos y

---

<http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13403/13672>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. p. 282. El autor se refiere a proyecto de ley entonces en tramitación en Chile.

<sup>1595</sup> “*The interaction of the right to information and social rights can be highly instructive of a government’s attitude towards the realization of human rights in general. States should allow individuals access to information that may have an impact on their life, which will allow them to exercise other rights. Information is important for learning about the existence and protection of social rights. Individuals should know about public policies and measures that the government has taken in relation to these rights, in order to control the development of such policies. They should also be aware of the content of said policies, so as to analyse how measures are considered in the budget and how budgetary commitments are delivered. On the contrary, the failure to provide information or access to certain information constitutes a violation of obligations that the State agreed to fulfill*”. p. 17. Article 19, ADC – Asociación por los Derechos Civiles, *Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment* (Londres, Buenos Aires, 2007), disponible en <https://www.articulo19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1596</sup> Los silencios dicen mucho. Los susurros también. Las entrelíneas del susurro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho de acceso a la información pública, a pesar de su importancia, no conforman el propósito de esta investigación. Por ahora, es suficiente escuchar su silencio entremezclado por sus breves susurros sobre nuestro derecho. En ese contexto, una resolución del Consejo que precise las obligaciones de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos e inste los Estados y otros actores a establecer mecanismo como el presentado sería muy bienvenida. Textos de otros foros serían, por supuesto, igualmente bienvenidos.

<sup>1597</sup> 5. Insta a todos los Estados a que:

l) Aprueben y apliquen leyes y políticas que dispongan un derecho general de acceso público a la información que obre en poder de las autoridades públicas y que solo pueda restringirse con arreglo al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

p) Teniendo en cuenta que en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, se abstengan de imponer restricciones que no sean compatibles con esa disposición, en particular sobre:

i) La discusión de *políticas del gobierno* y el debate político; *la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno* y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables; (destaque del investigador).

Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, “El derecho a la libertad de opinión y expresión”, A/HRC/RES/12/16 (12 de octubre de 2009), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/12/16>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

procedimientos en los ámbitos de las pensiones, la salud, los servicios estatales esenciales, etc” y “la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado, la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables”<sup>1598</sup>.

La Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, de 2010, como ya se ha visto, recomienda que “[l]os documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público” (art. 12)<sup>1599</sup>.

En fin, resulta necesario, pues, recordar algunas obviedades. En 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana trae una contribución importante: “[e]l Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales”<sup>1600</sup>. En ese contexto, reitera “la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables”<sup>1601</sup>.

En junio de 2011, fue adoptada *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, por la que los relatores expresan que “los Estados deberían adoptar planes de acción detallados de varios años de duración para ampliar el acceso a Internet, que incluyan objetivos claros y específicos, así como estándares de transparencia, presentación de informes públicos y sistemas de monitoreo”<sup>1602</sup>.

---

<sup>1598</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202008%201%20ESP.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. Párrs. 161 y 162.

<sup>1599</sup> Vd. Desiree Salgado, E., Op. cit. p. 8. Trae: “[a] divulgação de documentos de políticas públicas e informações referentes à sua execução também é exigida pela lei modelo”. Ley Modelo ya citada.

<sup>1600</sup> Informe *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: segunda edición*, de 7 de marzo de 2011, ya citado. Pár. 35.

<sup>1601</sup> Ib. pár. 36. Y sigue: “[e]n efecto, en su informe sobre los ‘Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales’, la CIDH señaló que, ‘la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad’. Y, en el pár. siguiente, registra que “en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados”.

<sup>1602</sup> ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet”, 1 de junio de 2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

En el informe *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, de 22 de noviembre de 2011, la Comisión Interamericana expresa que los Estados miembros de la OEA “deben de abstenerse de censurar, ocultar o desvirtuar información”. Asimismo, “los Estados deben garantizar que las mujeres tengan acceso a información oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa en materia reproductiva, que incluye información sobre los servicios de salud sexual y reproductiva que se ofrezcan legalmente”<sup>1603</sup>. Asimismo, reitera “que los Estados tienen la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales” (pár. 107), incluso en materia de salud. En ese contexto, “[l]a CIDH considera que los Estados deben recopilar información sobre la situación de derechos humanos y salud reproductiva de las mujeres, incluyendo información específica sobre grupos de exclusión como las mujeres indígenas y afrodescendientes, migrantes y que habitan en zonas rurales con la finalidad de identificar los problemas específicos de esta población en este ámbito y abordarlos” (pár. 112). Defiende la producción y difusión de estadísticas en la materia (pár. 115)<sup>1604</sup>.

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 23 de marzo de 2011 y por la Asamblea General el 19 de diciembre del mismo año, sostiene:

#### Artículo 1

1. Toda persona tiene derecho a poseer, buscar y recibir información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y debe tener acceso a la educación y la formación en materia de derechos humanos.

#### Artículo 8

1. Los Estados deben formular o promover la formulación, al nivel adecuado, de estrategias y políticas y, según corresponda, de programas y planes de acción, para impartir educación y formación en materia de derechos humanos, por ejemplo integrándolas en los planes de estudios de las escuelas y en los programas de

---

<sup>1603</sup> CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. 22 noviembre 2011. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. Pár. 92. “Oficiosa” se refiere a lo que este investigador entiende por publicidad activa. En el pár. 22 se lee que una de las obligaciones estatales generadas por el DAIP es “suministrar la máxima cantidad de información en forma oficiosa (también llamada obligación de transparencia activa)”.

<sup>1604</sup> Ib. Las recomendaciones 13 y 14 son: “[p]romover la difusión masiva de información sobre la salud y los derechos de las mujeres indígenas, afrodescendientes y las que habitan en zonas rurales, para garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones sobre su salud reproductiva e integrar a las adolescentes con un enfoque en la prevención de la maternidad temprana” y “[q]ue los presupuestos nacionales contemplen la producción de estadísticas confiables en materia de salud sexual y reproductiva desagregada como mínimo por sexo, género, etnia y edad”. Destaque del investigador.

formación. A ese respecto, deben tener en cuenta el Programa Mundial para la educación en derechos humanos y las necesidades y prioridades nacionales y locales específicas.

2. En la concepción, aplicación, evaluación y seguimiento de las estrategias, los planes de acción, las políticas y los programas deben participar todos los interesados pertinentes, entre otros el sector privado, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, alentando, según corresponda, las iniciativas de múltiples interesados.<sup>1605</sup>

En 2012, el relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, tras mencionar la Observación General n° 14 del CDESC y determinados convenios de la Organización Internacional del Trabajo, expresa que los Estados tienen “la obligación positiva de facilitar la participación activa e informada de los trabajadores en la elaboración de las leyes y políticas estatales que repercuten sobre su salud ocupacional”. En ese contexto, el relator observa que “[e]l derecho a acceder a la información constituye el eje central del derecho a la salud y es un elemento fundamental de una participación activa e informada. Comprende el derecho a acceder a la educación y a la información relacionadas con la salud y a buscar, recibir e impartir información e ideas sobre cuestiones sanitarias. A ese respecto, los Estados tienen también la obligación positiva de proporcionar a los trabajadores información sobre la salud y los derechos que les asisten y garantizar que no haya terceras personas y, entre ellas, empleadores privados, que limiten el acceso a esa información”<sup>1606</sup>. Aquí se nota,

---

<sup>1605</sup> Resolución 66/137 de la Asamblea General, “Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos”, A/RES/66/137 (16 de febrero de 2012), disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/66/137>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. Asimismo, traen los art. 1.3 y 6.1:

3. El disfrute efectivo de todos los derechos humanos, en particular el derecho a la educación y al acceso a la información, facilita el acceso a la educación y la formación en materia de derechos humanos.

1. La educación y la formación en materia de derechos humanos deben aprovechar y utilizar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación, para promover todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Se nota, en el marco de las disposiciones citadas, diferencias entre los textos del CDHNU y de la AGNU. Se registra un cambio en el orden de palabras en la parte final del art. 8.1 y se señala que el texto aprobado por el CDHNU trae, en su art. 1.1:

1. Toda persona tiene derecho a **obtener**, buscar y recibir información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y debe tener acceso a la educación y la formación en materia de derechos humanos.

Resolución 16/1 del Consejo de Derechos Humanos, “Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos”, A/HRC/RES/16/1 (8 de abril de 2011), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/16/1>. Acceso en la misma fecha. Destaque del investigador.

La diferencia en el art. 1.1 es, desde perspectiva jurídica, relevante. Para fines de referencia, en inglés y francés, en ambas resoluciones, los verbos correspondientes al destacados son, respectivamente, “*to know*” y “*détenir*”.

<sup>1606</sup> Párrs. 20-25 y 50. Citas en los párrs. 23 y 24. Según el relator especial, los Estados tienen la obligación de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre temas de salud ocupacional y que “los trabajadores deben participar en la formulación, aplicación, control y evaluación de las leyes y políticas que afectan a su salud ocupacional”, algo que “resulta decisivo para elaborar leyes y políticas que aborden eficazmente las preocupaciones cotidianas de los trabajadores, así como que controlen y evalúen la aplicación de dichas leyes y políticas”. Citas en los párrs. 21 y 22. Asimismo, pasajes de los párrs. 25 y 50 también son relevantes para el MSCDH: “25. El derecho de los trabajadores a acceder a la información en materia de su salud ocupacional debe hacerse efectivo en cada una de las etapas de la

además de las obligaciones de producir y difundir información pública, la de garantizar el efectivo acceso a dicha información por parte de sus destinatarios. Ese informe, además de tratar de cuestión práctica clave para la realización de nuestro derecho, también evidencia la importancia de examinar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la OIT, tema merecedor de futuras investigaciones.

La Ley Modelo sobre acceso a la información para África, de 2013, recomienda la producción de información pública sobre todas las actividades de todos los órganos públicos (art. 6) y difundir información sobre participación y ciertos programas (art. 7)<sup>1607</sup>.

Es oportuno recordar la sugerencia presentada por Tomás Ramón Fernández Rodríguez, en 2013, en el marco de la tramitación de la LAIP española, de informes anuales sobre los objetivos de cada servicio público y sobre su grado de cumplimiento, relacionando objetivos y resultados.

Creamer y Simmons, en publicación de 2013, examinan el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en la difusión de información pública relacionada con los derechos humanos, desde saber cuáles son los derechos de uno y como realizarlos en los marcos nacional e internacional hasta información clara e imparcial sobre las medidas tomadas por los gobiernos y los desafíos enfrentados para realizar derechos. En ese contexto, defienden que *“the ultimate goal of international human rights treaties is and should be human rights transparency to a State’s population, so that citizens themselves may be provided with the means to further their own human rights”*<sup>1608</sup>.

---

elaboración de las leyes y políticas en ese ámbito. En particular, los Estados deben poner a disposición de los trabajadores una información pertinente y exacta desde el comienzo mismo del proceso de formulación de políticas y durante la reformulación de las leyes y políticas existentes, a fin de que puedan identificar y otorgar prioridad a los aspectos que les preocupan”; “50. La rendición de cuentas puede tener elementos prospectivos y retrospectivos. El aspecto prospectivo significa que en cualquier momento el Estado pueda demostrar y justificar el modo en que está desempeñando las obligaciones que ha asumido. Sobre los Estados recae la responsabilidad de explicar a todas las partes afectadas qué medidas se están tomando para lograr la plena efectividad del derecho a la salud y por qué están tomando esas medidas”. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover”, A/HRC/20/15 (10 de abril de 2012), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/20/15>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1607</sup> Model Law on Access to Information for Africa, documento ya citado.

<sup>1608</sup> Creamer, C., Simmons, B. A., Op. cit. 244-245, 248-253, 259-261. Cita en la p. 245. Este investigador entiende que el término “Personas” es preferible al significante “ciudadanos”, un tanto restrictivo. Las autoras notan que una de las actividades de las INDHs es la difusión de los “pasos dados” (*“the steps a country has taken”*) para la realización de derechos (pp. 248-249) y que *“[i]n the human rights area, access to information about the measures governments are taking to improve rights, as well as their shortcomings, is important if citizens are to effectively hold their governments accountable”*. p. 259. A propósito, las autoras *“define transparency as the dissemination of regular and useful information”*. p. 240. Es decir, atribuyen a “transparencia” significado semejante al que este investigador atribuye a “publicidad activa”.



En efecto, los Estados no deberían intentar esconder sus dificultades, sino todo lo contrario. Una vez que las Personas conocen los desafíos, las limitaciones enfrentadas por los Estados, tendrían la oportunidad de contribuir a superarlas. Además, especialmente si han recibido una educación de calidad, sabrán que el Estado no lo puede todo y podrían incluso ser más sensibles a las dificultades de las Administraciones y contribuir más y mejor a superarlas, pues conocedoras de la realidad – exigiendo y contribuyendo para cambios reales, posibles, tangibles. Hay que conocer la realidad para poder cambiarla.

Todavía en 2013, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, tras mencionar la importancia del derecho de acceso a la información pública, destaca que, al difundir información pública, se deben considerar las dificultades enfrentadas por los desfavorecidos, como el analfabetismo, y valerse de canales que posibiliten llegar a ellos, como teatro comunitario. Asimismo, recomienda la adopción de políticas de promoción del uso de las LAIP por Personas que viven en la pobreza. También aquí se observa la preocupación por llegar a las Personas de manera efectiva – cada una de ellas<sup>1609</sup>. La implementación del mecanismo propuesto debería tener en mente esos valores.

Todavía en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador observa, en 2015, que “[t]anto en el ámbito de la ONU, a través del Comité del PIDESC como en el ámbito del SIDH, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, se ha precisado que producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social constituye una obligación estatal, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos”<sup>1610</sup>. En ese contexto, nota que “[e]n algunos casos se han

---

<sup>1609</sup> Párrs. 60-61 y 86.d. Trae: “61. Los organizadores deben facilitar información y herramientas aptas con suficiente antelación para que los individuos puedan tomar decisiones informadas en cada fase del proceso participativo. No basta con proporcionar información, sino que esta debe cumplir además los principios de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Esto quiere decir que la información debe facilitarse de una manera accesible para los más pobres y desfavorecidos, teniendo presentes sus dificultades, en particular el analfabetismo y las barreras idiomáticas. Además debe ser gratuita, pertinente, actual y comprensible y estar disponible sin términos o jerga técnica en los idiomas locales. Las actividades de divulgación y difusión deben ajustarse al contexto local y utilizar canales que permitan llegar a los más pobres, por ejemplo, en forma no escrita y a través de anuncios radiofónicos o teatro comunitario”. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona”, A/HRC/23/36 (11 de marzo de 2013), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/23/36>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1610</sup> OEA, Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador, “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ‘Protocolo de San Salvador’”, OEA/Ser.D/XXVI.11 (2015), disponible en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv->



establecido supuestos de obligación de producción de información vinculados al ejercicio de derechos de personas bajo situación de discriminación” y trae como ejemplo el art. 8.h de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)<sup>1611</sup>. Pautassi, sobre dicha disposición, nota que “[c]laramente se trata de una obligación de producción de información clara y exigible como derecho”<sup>1612</sup> y que la desagregación de los datos es una cuestión fundamental<sup>1613</sup>.

Siguiendo en el sistema interamericano, *el Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2016* relaciona el derecho de acceso a la información pública al ejercicio de derechos y al control del Estado (párs. 165 y 166 del cap. III). Trae explícitamente que los Estados tienen la obligación de “ofrecer la mayor transparencia activa” o de “producir o capturar información” (pár. 172 del cap. III). Y reitera entendimiento de la CIDH, fundamental para esta investigación: “la obligación de suministrar oficiosamente información, aparea el deber de los Estados de suministrar información pública que resulte indispensable para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales o satisfacer sus necesidades básicas en este ámbito” (pár. 173 del cap. III). Al final, trae recomendaciones pertinentes<sup>1614</sup>.

---

[indicadores-es.pdf](#). Acceso el 19 de noviembre de 2019. Pár. 56. Además, trae: “53. Un tercer principio transversal para los derechos reconocidos en el Protocolo se concentra en el acceso a la información y a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y sociales. La divulgación de información en una sociedad democrática habilita a los ciudadanos y ciudadanas a controlar las acciones de gobernantes a quienes ha confiado la protección de sus intereses. Se deriva de ello que existe *una obligación positiva del Estado de brindar esa información a todas las personas*, especialmente cuando se encuentra en su poder y no existen otros medios para acceder a ella. Ello sin perjuicio de las limitaciones excepcionales que se establezcan previamente en la ley, con respeto de los principios de proporcionalidad y necesidad.” Destaque del investigador.

<sup>1611</sup> Ib. Nota de pie 31 (pár. 56). En la citada disposición de la Convención de Belém do Pará se lee:

“Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y”.

A propósito, vd. pár. 55, que trata de “las fuertes limitaciones que tienen las fuentes estadísticas disponibles para capturar en sus registros la enorme diversidad étnica y cultural que caracteriza a la región”. Se nota que “[e]l problema de la ausencia de datos afecta a las víctimas del racismo y la discriminación, ya que en muchos casos el manejo de las cifras se ha vinculado con la negación del racismo, la discriminación y la xenofobia.” Al final, sin embargo, registra avance en la materia.

<sup>1612</sup> Pautassi, L., Op. cit. p. 69.

<sup>1613</sup> Así, “es importante vincular el deber de producción de información con las demandas sociales de rendición de cuentas y todo reclamo legítimo sobre los resultados de las políticas, trascendiendo los promedios, los índices y requiriendo niveles de desagregación poblacional, territorial, de género, étnica, que arrojen luz sobre los resultados de las políticas públicas”. Ib. p. 68.

<sup>1614</sup> El citado pár. 166 trae: “La falta de acceso a la información puede contribuir o incluso constituir una violación de otros derechos de la Convención”. Entre las conclusiones y recomendaciones (cap. VI), aparecen:

“23. En relación con el derecho de acceso a la información, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros: (...)

c. Propiciar la implementación efectiva y eficiente de las normas de acceso a la información, capacitando adecuadamente a los funcionarios y formando a la ciudadanía en aras de erradicar la cultura del secretismo y con la finalidad de otorgar a los ciudadanos las herramientas para realizar un efectivo monitoreo del funcionamiento estatal, la gestión pública y el control de la corrupción, esenciales en el proceso democrático. (...)”

La *Resolución 31/32* del Consejo de Derechos Humanos “[e]xhorta a todos los Estados a que garanticen que la información que obre en poder de las autoridades públicas, en particular con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y sobre cuestiones relativas al medio ambiente, las tierras, los recursos naturales y el desarrollo, se divulgue proactivamente y no se clasifique innecesariamente ni se oculte a la población, y también exhorta a todos los Estados a que aprueben leyes y políticas transparentes, claras y expeditivas que prevean la divulgación efectiva de la información en poder de las autoridades públicas y el derecho general a solicitar y recibir dicha información, para lo cual debe garantizarse el acceso público, a excepción de determinadas limitaciones estrictas, proporcionadas, necesarias y claramente definidas”<sup>1615</sup>.

En su informe de agosto de 2017 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión propone un “diálogo periódico” sobre publicidad activa entre organizaciones internacionales y sociedad civil (pár. 32)<sup>1616</sup>.

En el *Informe Anual de 2017* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se recomienda “[p]romover la difusión masiva de información sobre los derechos humanos de las mujeres y las vías para hacerlos efectivos, los mecanismos de protección disponibles para las mujeres en potencial riesgo de sufrir violencia y las formas de acceder a ellos, los programas de asistencia legal gratuita disponibles para las mujeres víctimas de violencia y discriminación y los demás mecanismos de atención en estas materias” o “[i]ntensificar los esfuerzos para avanzar hacia la

---

e. Promover la difusión masiva de información sobre los derechos humanos de las mujeres y las vías para hacerlos efectivos, los mecanismos de protección disponibles para las mujeres en potencial riesgo de sufrir violencia y las formas de acceder a ellos (...)

f. Intensificar los esfuerzos para avanzar hacia la implementación efectiva de sistemas integrales de recopilación de información sobre discriminación y violencia contra las mujeres que incorporen información proveniente de todos los órganos estatales con competencias en esta materia, especialmente, los sistemas judiciales. (...) Publicar y difundir de manera oficiosa la información estadística producida”. También aquí se trata de estadística con “información desagregada”.

CIDH. Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. 15 de marzo 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/InformeAnual2016RELE.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1615</sup> Resolución 31/32 del Consejo de Derechos Humanos, “Protección de los defensores de los derechos humanos, ya sean personas, grupos o instituciones, que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales”, A/HRC/RES/31/32 (20 de abril de 2016), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/31/32>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. Pár. 13. Destaque en el original. Vd., asimismo, pár. 14.

<sup>1616</sup> “32. La divulgación pública debe comprender asimismo los siguientes aspectos: en primer lugar, las propias instituciones deberían interactuar periódicamente con el público, por lo general a través de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar que la información que difunden sea pertinente y valiosa. (...) Un diálogo periódico con las organizaciones de la sociedad civil permitiría que todas las organizaciones intergubernamentales fueran eficaces en su divulgación de información, lo que probablemente reduciría los recursos consagrados a las solicitudes presentadas”. Doc. A/72/350, ya citado.

implementación efectiva de sistemas integrales de recopilación de información sobre discriminación y violencia contra las mujeres que incorporen información proveniente de todos los órganos estatales con competencias en esta materia, especialmente, los sistemas judiciales. A partir de la información recolectada - estadísticas completas sobre la violencia y la discriminación contra las mujeres, así como también otras clases de información cuantitativa y cualitativa al respecto. Dichas estadísticas deben actualizarse periódicamente y deben incluir información desagregada, a lo menos, por sexo, género, edad, raza, etnia, condición socioeconómica y situación de discapacidad, de manera que permitan construir una imagen acertada de las formas específicas en que la violencia y la discriminación afectan a los grupos más vulnerables entre las mujeres. Publicar y difundir de manera oficiosa la información estadística producida”<sup>1617</sup>.

Por medio de la *Resolución 34/20*, el Consejo de Derechos Humanos exhorta a los Estados a adoptar y aplicar “leyes rigurosas para garantizar, entre otras cosas, los derechos a la participación, el acceso a la información y a la justicia, en particular a una reparación efectiva en la esfera del medio ambiente” (art. 5.b)<sup>1618</sup>.

Se registra, asimismo, informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de 20 de julio de 2018 (doc. A/HRC/39/28), con “Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública”. Entre sus recomendaciones, figura, p. ej.: “[l]os Estados deben promover los principios de apertura y transparencia en todos los aspectos de los procesos de adopción de decisiones y de rendición de cuentas de las autoridades públicas en relación con el ejercicio del derecho a participar en la vida pública” (pár. 23). E, incluso, detalla: “[d]ebe garantizarse la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas de la adopción de decisiones por las autoridades públicas, desde la planificación inicial hasta la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación” (par. 23.a)<sup>1619</sup>.

---

<sup>1617</sup> Doc. ya citado. Recomendaciones “e” y “f” del punto “I. Acceso a la información pública”.

<sup>1618</sup> Resolución 34/20 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el medio ambiente”, A/HRC/RES/34/20 (6 de abril de 2017), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/34/20>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

Las tres resoluciones del CDHNU aquí examinadas son mencionadas en el informe A/72/350, ya examinado.

<sup>1619</sup> Asimismo, vd. párs. 22, 56 y ss. También se recomienda, en el pár. 23.c, que “[l]os Estados deben (...) considerar, cuando proceda, la posibilidad de incorporarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, una red internacional dedicada a lograr que los gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos al público” – evidencia de que el *movimiento transnacional* de que trata esta investigación sigue presente.

En otra ocasión, este investigador ha defendido que replicar buenas prácticas del derecho internacional de los derechos humanos es conveniente al derecho internacional del medio ambiente<sup>1620</sup>. En la presente oportunidad, sostiene que el derecho internacional de los derechos humanos aprenda con el derecho internacional del medio ambiente, que aporta disposiciones como: i) el art. 4.2.a de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, que trae la obligación de preparar un plan de acción contra el cambio climático; ii) el art. 6 del *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, que impone obligación de preparar estrategias (en la práctica, una obligación de producir información para la concretización del pacto); iii) el art. 3.a de la *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, que lista como principio la elaboración y ejecución de planes de acción de forma participativa; iv) el art. 5 del *Convenio de Aarhus*, que prevé una serie de medidas sobre la “[r]ecogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente”.

Se destaca que la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático* prevé que las Partes transmitan a la Conferencia de las Partes “[u]na descripción general de las *medidas que ha adoptado o prevé adoptar* para aplicar la Convención” (en otras palabras, “pasos programados”):

#### Artículo 12

##### Transmisión de información relacionada con la aplicación

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, cada una de las Partes transmitirá a la Conferencia de las Partes, por conducto de la secretaría, los siguientes elementos de información:

b) Una descripción general de las *medidas que ha adoptado o prevé adoptar* para aplicar la Convención;<sup>1621</sup>

Tal disposición parece incluir la obligación estatal positiva de *producir* la información pública necesaria a la aplicación del tratado.

Como anticipado en el capítulo 2, el art. 4.2 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* sirve de precedente al mecanismo propuesto, dado que prevé la publicación *por adelantado* de *cualquier medida que se proponga adoptar*; así como

---

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/39/28 (20 de julio de 2018), disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/28>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1620</sup> WANDERLEY LIMA, R. Participation... Op. cit. p.10.

<sup>1621</sup> Destaque del investigador. Vd., asimismo, art. 12.2.a.

*oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas*<sup>1622</sup>. Esa oportunidad, en el MSCDH, sería extendida a todos los actores competentes o interesados.

Como igualmente ha sido anticipado en el capítulo 2, el *Acuerdo de Escazú* prevé que “las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones” (art. 6.1, ya transcrito).

Nuestro mecanismo, en línea con el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Rio+20, es, además, una forma de realizar el compromiso de “colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles”<sup>1623</sup>. Asimismo, por medio de dicho documento, denominado “*El futuro que queremos*”, se reconoce la utilidad de objetivos e indicadores. En el párrafo final, al invitar al Secretario General de las Naciones Unidas a *recopilar, facilitar en internet y actualizar periódicamente* la información relacionada a los compromisos asumidos en la Conferencia, se decide concluir el documento con una solicitud de publicidad activa – significativa expresión de su importancia<sup>1624</sup>.

El MSCDH puede, asimismo, contribuir con la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial con metas como “[c]rear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (16.6) y “[g]arantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (16.10), ambas del Objetivo 16: “[p]romover sociedades

---

<sup>1622</sup> 2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:

(a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y

(b) brindará a las personas y las Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

<sup>1623</sup> Resolución 66/288 de la Asamblea General, ya citada. Pár. 43. Vd, asimismo, pár. 44.

<sup>1624</sup> Ib. 104. (...) Reconocemos que los objetivos, las metas y los indicadores, incluidos, cuando corresponda, los indicadores que tengan en cuenta las cuestiones de género, son útiles para medir y acelerar los progresos. Además, hacemos notar que es posible impulsar la aplicación de las medidas enunciadas más abajo si se comparte de manera voluntaria la información, los conocimientos y la experiencia.

283. Acogemos con beneplácito los compromisos asumidos voluntariamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y a lo largo de 2012 por todos los interesados y sus redes para poner en práctica políticas, planes, programas, medidas y proyectos concretos encaminados a promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Invitamos al Secretario General a que recopile esos compromisos y facilite el acceso a otros registros similares en un registro en Internet. La información de ese registro relativa a los compromisos debe ser plenamente transparente y accesible al público y actualizarse periódicamente.

pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”<sup>1625</sup>.

Como se ha visto, el derecho internacional del medio ambiente tiene una importante relación con el derecho internacional de los derechos humanos. Un dominio puede aprender mucho con el otro y, en cooperación, generar sinergia.

En el marco jurídico brasileño, la Ley 12.527 establece, entre otros puntos relevantes, disposiciones relacionadas con la difusión de información sobre actividades públicas<sup>1626</sup>.

Guimarães Nunes considera, entre las disposiciones más relevantes de la LAIP brasileña para la defensa de los derechos fundamentales, los arts. 7º, 10 y 21. En sus palabras: “o cidadão, agora, possui total condição de ter acesso a dados de relevantíssimo interesse social, atrelados ao orçamento público e às escolhas políticas na realização de suas despesas – e sem a necessidade de apontar os motivos determinantes para a solicitação de tais informações”. Asimismo, observa que la LAIP “**possui como escopo a divulgação de informações relativas a violações de direitos humanos e à promoção de políticas públicas ligadas à efetivação de direitos fundamentais**”<sup>1627</sup>.

---

<sup>1625</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, ya citada.

<sup>1626</sup> Art. 3º *Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

*I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*

*II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*

*III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*

*IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*

*V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

Art. 7º *O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

Art. 8º *É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

§ 1º *Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*

§ 2º *Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).*

Art. 21. *Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.*

<sup>1627</sup> Citas en la p. 132 y 140. Destaque en el original. El autor observa, sin embargo, que “*tal pretensão contra o Estado comporta uma série de limites*”, por lo que no se debería interpretar literalmente el art. 7º, VI y el art. 7º, VII, a). p. 132. GUIMARÃES NUNES, M. T., Op. cit. pp. 131-133 y 138-140. Asimismo, vd. pp. 285, 293-294, 298, 303-309.

El Decreto 7.724 prevé, en su art. 7º, la difusión de información pública sobre programas o actividades, indicando órgano responsable, metas, resultados y, cuando existentes, indicadores de resultado y de impacto. Su art. 8º prevé determinadas características técnicas relevantes para favorecer el análisis de la información pública difundida<sup>1628</sup>.

A su vez, la Ley 12.965, de 23 de abril de 2014, que “[e]stabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil”, sirve, sin sombra de duda, de fundamento jurídico al MSCDH.<sup>1629</sup>

El Decreto 8.777, de 11 de mayo de 2016, instituye la política de datos abiertos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene, entre otros objetivos, los de “*facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação*” y de promover el control social y, entre sus principios y directrices, el de la actualización periódica, con la “*designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dado aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados*”<sup>1630</sup>. A propósito, cabe registrar que la CGU ha puesto en marcha una herramienta que “*permite conferir as bases de dados já publicadas, os cronogramas de publicação e acompanhar o cumprimento da política de dados abertos por diversos órgãos e entidades do Governo Federal*”<sup>1631</sup>.

En el marco jurídico español, la Ley 19/2013 prevé, en los arts. 6.2, 8.1.d) y 8.1.i), obligaciones de publicidad activa relacionadas con la planificación, los presupuestos y la evaluación de actividades públicas<sup>1632</sup>.

<sup>1628</sup> Disposiciones ya transcritas (vd. sección 5.3). En lo que se refiere al art. 8º, vd. II, III, IV y V.

<sup>1629</sup> Art. 4ª *A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:*

*II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;*

Art. 24. *Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:*

*I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;*

*VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;*

Art. 25. *As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar:*

*V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.*

Destacues del investigador.

<sup>1630</sup> Art. 1º, IV y V y art. 3º, VI y VII. Vd., en particular, los arts. 1º, 3º y 5º.

<sup>1631</sup> Vd. <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Asimismo, vd. <http://dados.gov.br/noticia/cgu-lanca-painel-de-monitoramento-de-dados-abertos-do-governo-federal>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1632</sup> 2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

La Ley 39/2015 establece la difusión del Plan Anual Normativo, bien como la participación ciudadana en la elaboración de normas<sup>1633</sup>.

Toda esa fundamentación jurídica, todo ese conjunto normativo con inmenso potencial realizador de derechos, no parece suficiente para obligar a los Estados a producir y difundir regularmente de forma activa la información pública necesaria para la realización de derechos humanos, como planes de acción. De ahí la necesidad de, con urgencia, explicitar y precisar esas obligaciones en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y en los marcos jurídicos nacionales y la importancia de establecer un mecanismo de obligado cumplimiento en sintonía con el proyecto presentado.

Los fundamentos del Consejo de Transparencia presentados por ocasión de informe sobre el Reglamento que desarrollará la Ley 19/2013 también sirven a esta propuesta. El

---

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

<sup>1633</sup> Artículo 132. Planificación normativa.

1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

Vd., además, los arts. 25 y 26 de la Ley 50/1997, modificada por la Ley 40/2015.



CTBG, al buscar evitar limitaciones indebidas a la norma, aclara que determinada información “debe ser obtenida” y que la LAIP “implícitamente obliga a la elaboración y aprobación” de planes y programas anuales y plurianuales<sup>1634</sup>.

Hay ejemplos de mecanismos en práctica que tienen sintonía con el mecanismo presentado. Veamos brevemente algunos de ellos.

La CGU promovió, por algunos años, desde 2013, un *Concurso de Boas Práticas*, con el propósito de estimular iniciativas en el Poder Ejecutivo Federal que contribuyan para el perfeccionamiento de la gestión pública<sup>1635</sup>. Desde la primera edición, la promoción de la transparencia aparece como una de las categorías. En 2014, dos de las buenas prácticas premiadas merecen especial atención: “*Portal Brasil sem Miséria no seu Município*” y “*Cadastro de Empregadores que Tenham Submetido Trabalhadores a Condições Análogas à de Escravo*”<sup>1636</sup>.

Según el documento de inscripción del “*Portal Brasil sem Miséria no seu Município*” en el concurso, de fecha 12 de septiembre de 2014, el *Plano Brasil sem Miséria (BSM)* fue creado en julio de 2011 con el propósito de superar la extrema pobreza en el país. Y la web (*portal*) fue desarrollada “*para tornar mais acessíveis e transparentes as principais informações sobre as ações do BSM em cada um dos 5.570 municípios do país, organizando dados de diversas fontes em um mesmo ambiente e com uma forma de apresentação clara, simples e objetiva. De acesso público, o Portal auxilia os prefeitos e demais gestores municipais nas tarefas de implementar e fortalecer ações de superação da extrema pobreza, e*

---

<sup>1634</sup> CTBG. INFORME Real Decreto XX/2015 por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 28 de julio de 2015. Disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Informes\\_recomendaciones/informes.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Informes_recomendaciones/informes.html). Acceso el 22 de diciembre de 2017. Se trata de versión, a fecha de 22 de diciembre de 2019, ya no disponible en la web del CTBG. Así, el Consejo advierte que “puede estarse operando una restricción del contenido legal de la información objeto de publicidad activa pues la LTAIBG en modo alguno se refiere a la información “*de que dispongan*” ni a la que “*se considere relevante*” sino a la “*información relevante*”, término que incluye: 1º.- La información no disponible en un momento dado por el organismo o entidad pero que, no obstante, es relevante para garantizar la transparencia de su actividad, **por lo que debe ser obtenida** y 2º.- La información objetivamente relevante para ese objetivo, sin que tenga cabida ni sea admisible ningún juicio o valoración por parte del órgano o el ente correspondiente.” p. 5. En ese contexto, manifiesta, además, que “[e]l artículo 6, número 2, de la LTAIBG establece una obligación para las Administraciones Públicas de publicar sus planes y programas anuales y plurianuales, **que implícitamente obliga a la elaboración y aprobación de los mismos**. Por el contrario, de la redacción del artículo 4 del proyecto parece inferirse que los planes y programas solo se publicarán cuando se aprueban en cumplimiento de una norma o decisión preexistente y solo en determinadas circunstancias”. Y concluye que “[a] juicio de esta Comisión, y teniendo en cuenta que **la finalidad de la LTAIBG es fomentar la planificación de la actividad de las Administraciones y su publicación**, debería revisarse la redacción propuesta”. p. 8. Negritas del investigador.

<sup>1635</sup> Información disponible en <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/concurso-de-boas-praticas>. Acceso el 19 de noviembre de 2019. No hay, en la esta web, noticia del concurso en 2017, 2018 o 2019.

<sup>1636</sup> Información disponible en <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/edicoes-anteriores/2-concurso-de-boas-praticas>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

também de montar suas estratégias locais de combate à miséria, ao mesmo tempo em proporciona à sociedade um instrumento de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas de combate à pobreza”. Todavía según el documento, la web “traz informações customizadas e atualizadas bimestralmente para cada um dos municípios brasileiros, mostrando o atual estágio das ações do BSM em seu território, além de gráficos que permitem acompanhar a evolução de indicadores, textos explicando o Plano e seus principais programas e dicas para montar estratégias municipais de combate à miséria”<sup>1637</sup>.

Según el documento de inscripción del “*Cadastro de Empregadores que Tenham Submetido Trabalhadores a Condições Análogas à de Escravo*” en el concurso, de fecha 15 de septiembre de 2014, “[o] cadastro agrupa o nome dos empregadores flagrados na exploração de trabalhadores em condições análogas às da escravidão e condenados administrativamente pelas infrações à legislação de proteção ao trabalho” y “[d]esde a instituição do Cadastro a sua legalidade e constitucionalidade foram questionadas judicialmente”. Sigue: “apesar de algumas decisões que excluían os nomes de empregadores, a jurisprudência dominante é no sentido de reconhecer a legalidade e a constitucionalidade do Cadastro, inclusive como instrumento de realização de direitos que são assegurados pela Constituição Federal” y “[a]lém de declarar sua legitimidade, a jurisprudência brasileira reconhece no Cadastro um importante instrumento de políticas públicas que permite que a informação sobre a existência de tais fatos possa circular interna e externamente, o que o confere transparência e publicidade às ações do Estado. Para tanto, as decisões são no sentido de que não é necessário que haja prévia condenação penal para a inscrição do infrator”<sup>1638</sup>. El asunto llegó incluso al *Supremo Tribunal Federal*.

La decisión de contestar el *Cadastro* judicialmente, en más de una ocasión, es, *per se*, prueba de la efectividad de la publicidad activa como instrumento en favor de los derechos humanos. El tema del trabajo esclavo sigue en evidencia en Brasil<sup>1639</sup>.

---

<sup>1637</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ficha de inscrição. 12 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/2deg-concurso-de-boas-praticas/resultado/tp-04-mds-premiado.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1638</sup> Ministério do Trabalho e Emprego. Ficha de inscrição. 15 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/2deg-concurso-de-boas-praticas/resultado/tp-09-mte-premiado.pdf>. Acceso el 19 de noviembre de 2019.

<sup>1639</sup> Sobre trabajo esclavo, vd. LISBOA FERREIRA DA COSTA, E., *Esclavitud en las haciendas del sudeste de Pará-Brasil: Verificación del discurso de la Organización Internacional del Trabajo. Perspectiva de los Derechos Humanos*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2014. Disponible en <https://gedos.usal.es/jspui/handle/10366/125469>. Acceso el 20 de noviembre de 2019. Juzga que “[a] solução para os problemas sociais, sem dúvida, encontra-se na interdisciplinariedade, notadamente quando o assunto é a problemática escravagista”. p. 343. Vd. punto 7.2 de su

También es digno de registro la realización, en mayo de 2012, de la *1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial)*, convocada por Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 2010. El proceso, coordinado por la CGU, movilizó más de 150 mil Personas y tuvo por tema central “[a] *Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública*”<sup>1640</sup>. El informe final de la Conferencia trae 80 propuestas, que subsidiarían un “*Plano Nacional de Transparência e Controle Social*”. La propuesta nº 18 trata de datos abiertos y propone medidas como la elaboración de planes anuales de apertura de datos, con cronogramas, responsabilidades, indicadores, metas<sup>1641</sup>. La propuesta de nº 24, sobre “*Plano de Metas*” incluye la aprobación de la *Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 52/2011*, “*que obriga a implantação do Plano de Metas nas três esferas de governo*”<sup>1642</sup>. La propuesta de nº 43 prevé la creación de “*Conselhos de Transparência Pública e Controle Social nas três esferas de governo, de caráter consultivo e deliberativo, para fiscalizar a gestão da informação pública e dos recursos públicos*”<sup>1643</sup>. Por fin, la propuesta de nº 53 trata del acceso

---

investigación: “[a] *vanços para um mundo mais justo: de mãos dadas com a interdisciplinabilidade*” (pp. 343 y 344). Elder Lisboa, doctor por la Universidad de Salamanca, fallecido el 20 de julio de 2018, nos lega su obra, sus lecciones – su contribución para la realización de los derechos humanos, que se reconoce y agradece.

<sup>1640</sup> Información disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>. Acceso el 20 de noviembre de 2019. Por cierto, Pereira Nunes considera que la Consocial es “*uma importante referência*” para la “*legitimidade social*” de la LAIP brasileña, “*mostrando claramente a opinião pública a seu respeito. Das oitenta propostas finais, três fizeram menção a ela*”. PEREIRA NUNES, A. A., “*Lei de Acesso à Informação: Teoria Tridimensional do Direito e Política Jurídica*”, *Revista Jurídica Científica do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Regional de Blumenau (CCJ/FURB)*, v. 16, núm. 32, 2012, pp. 77-102. Disponible en <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3451/2163>. Acceso el 11 de diciembre de 2019. pp. 94-95.

<sup>1641</sup> La propuesta de nº 18 trae medidas como:

“*[c]riar em todo órgão público grupos de trabalho especializados em dados abertos, responsáveis por elaborar programas e campanhas e identificar, em parceria com a sociedade civil, as demandas por dados abertos;*

*Vincular o repasse de recursos públicos à abertura de dados;*

*Elaborar manuais de utilização de dados abertos, voltados para o controle e participação social, em linguagem leiga e atualizados regularmente;*

*Estipular prazos e limites para que os dados de cada órgão sejam divulgados;*”.

1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial, Relatório Final, Brasília, 2012. Disponible en [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acceso el 20 de noviembre de 2019. p. 42. Breve búsqueda en la web no ha proporcionado noticia relevante sobre el “*Plano Nacional de Transparência e Controle Social*”.

<sup>1642</sup> Ib. p. 43. Las demás medidas integrantes de la propuesta de nº 24 son:

“*Regulamentar e padronizar a elaboração e o acompanhamento dos programas de governo, que devem ser apresentados pelos candidatos eleitos;*

*Desdobrar os programas de governo em planos de metas, que deverão vincular o mandatário até o final de seu mandato e que deverão orientar e alinhar a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs);*

*Dar ampla publicidade aos planos de metas, bem como aos PPAs, LDOs e LOAs;*

*Ampliar a abrangência do art. 48-A da LRF, com a inclusão da obrigatoriedade de publicação dos custos dos serviços e das unidades administrativas*”.

<sup>1643</sup> Ib. p. 47. Las demás medidas integrantes de la propuesta de nº 43 son:

“*Assegurar que sejam compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil.*

*Garantir recursos para seu funcionamento;*

*Destinar 1% do orçamento público das três esferas de governo para a criação de um Fundo dos Conselhos*”.

a la información pública y propone, entre otras medidas, la difusión de información pública incluso “*por meio de agentes multiplicadores*”<sup>1644</sup>.

El mecanismo propuesto puede beneficiarse de la experiencia de la Alianza para el Gobierno Abierto. Los países que participan de la OGP preparan, en conjunto con la sociedad civil, planes de acción y se comprometen a adoptar “*medidas concretas para o fortalecimento da transparência das informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, gestão dos recursos públicos, integridade nos setores público e privado, entre outros objetivos*”. Asimismo, a lo largo de la duración de los planes de acción (hasta dos años), “*os Governos precisam publicar, anualmente, um balanço acerca da execução dos compromissos assumidos*”. Se prevé, además, una evaluación independiente<sup>1645</sup>. También en el marco de la OGP, “*cada país participante especifica quais são os seus compromissos e quais as estratégias para concretizá-los*”<sup>1646</sup>.

---

<sup>1644</sup> Ib. p. 48. “53ª. Acesso à informação

*Modernizar e democratizar a divulgação de dados e informações públicas pelas três esferas de governo; Sensibilizar e estimular a participação ativa da população no monitoramento e fiscalização da gestão pública; Aplicar rigorosamente a Lei de Acesso à Informação; Universalizar o acesso às tecnologias da informação.*

*Divulgar as informações públicas de forma ampla, por meio de agentes multiplicadores e das mais diversas mídias disponíveis, aplicando-se, sempre que possível, o conceito de utilidade pública, de forma a não onerar os cofres públicos; Criar um sistema integrado de informações baseado em interfaces comuns, código livre e dados abertos nas três esferas federativas de governo, com atualização regular, de forma a padronizar o gerenciamento e o acesso às informações em poder dos órgãos públicos;*

*Inventariar e publicar todos os dados e informações públicas, relacionando o conteúdo sigiloso;*

*Criar um ranking (ou selo de qualidade) dos órgãos públicos quanto à transparência e facilidade de acesso às informações em seu poder, por meio da avaliação direta dos usuários;*

*Criar locais públicos para acesso aos portais da transparência e instalar terminais de acesso (totens ou pontos de acesso) em locais estratégicos;*

*Publicar, em tempo real, informações pormenorizadas de todo ato e processo administrativo que envolva gasto público;*

*Capacitar a população no uso dos portais de transparência;*

*Publicar as informações em linguagem simples e acessível, assegurando seu acesso às pessoas com deficiência por meio da disponibilização de material adequado.*

*Fomentar a promulgação de leis municipais e estaduais de acesso à informação”.*

Cabe registrar que, al final del documento, se publica informe con los costes de la Conferencia.

<sup>1645</sup> “Os países também são avaliados pelo Mecanismo Independente de Avaliação (Independent Report Mechanism - IRM). Esse mecanismo opera principalmente por meio da publicação de relatórios independentes de avaliação bianual para cada governo participante da OGP. Cada relatório avalia a implantação dos planos de ação e a evolução no cumprimento dos princípios de governo aberto, além de apresentar recomendações técnicas.” Disponible en <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>. Acceso el 20 de noviembre de 2019. A propósito, se recuerda que “[a] Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.” Disponible en <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acceso en la misma fecha.

<sup>1646</sup> Disponible en <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>. Acceso el 20 de noviembre de 2019.

Asimismo, el mecanismo de Examen Periódico Universal podría, igualmente, servir de antecedente para el MSCDH – entre sus principios, figuran la transparencia y la participación<sup>1647</sup>.

Por fin, cabe mencionar la conducta registrada en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (doc. ONU A/HRC/21/11, de 9 de julio de 2012) sobre Brasil. En el párrafo 112 de ese documento, se lee: “[c]omo complemento de su contribución, la Sra. Nunes presentó la adhesión personal de la Presidenta Rousseff al plan de acción ‘Vivir sin límites’. Este plan se inspira en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que tiene jerarquía constitucional en el Brasil. Como explicó la Presidenta, el presupuesto para el plan —que consta de medidas de salud, trabajo e inclusión social— es de 3.250 millones de dólares de los Estados Unidos. **Cada seis meses se hace una presentación pública de los resultados**”<sup>1648</sup>. Esta buena conducta, perfeccionable (ya que convendría incluir los planes futuros), debería ser la regla, no la excepción.

El proyecto propuesto, como se ve, se beneficia de una serie de antecedentes normativos y de prácticas con las que tiene sintonía. De hecho, su innovación reside, en especial, en la *obligatoriedad*, en la *institucionalización* y en el *carácter permanente* del proyecto.

La importancia de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos constituye uno de los puntos centrales de esta investigación. Dichas obligaciones son herramienta de realización de los derechos humanos y expresión misma del Estado democrático de derecho. Sin obligaciones estatales precisas, la realización de los derechos humanos dependería, en arriesgada medida, de actos personales de las autoridades. La Historia da fe del peligro que eso supone. Es decir, las obligaciones estatales precisas en materia de derechos humanos conforman una barrera que nos separa de regímenes no democráticos y constituyen una garantía del Estado democrático de derecho. De hecho, si

---

<sup>1647</sup> Vd. resolución 60/251 de la AGNU, ya citada. Según pár. 5.e, el Consejo de Derechos Humanos “[r]ealizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”. Asimismo, vd. párs. 1-38 del anexo de la resolución 5/1 del CDHNU. Los principios citados aparecen en el pár. 3, puntos “g” y “m”. Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/RES/5/1 (18 de junio de 2007), disponible en [https://ap.ohchr.org/Documents/dpage\\_e.aspx?b=10&se=68&t=11](https://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=68&t=11). Acceso el 20 de noviembre de 2019.

<sup>1648</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Brasil”, A/HRC/21/11, 9 de julio de 2012, disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/21/11>. Acceso el 20 de noviembre de 2019. Destaque del investigador.

alguien le dijera a cualquier monarca absolutista que el futuro traería consigo obligaciones estatales en materia de derechos humanos, seguramente no lo creerían.

No debemos arriesgar conformarnos con obligaciones estatales imprecisas, inaptas a contribuir con la realización de los derechos humanos ni con mecanismos voluntarios – que, por supuesto, tienen su mérito – que, por decisión de la autoridad de turno, puede ser suprimido de la noche a la mañana<sup>1649</sup>. Un derecho humano y sus obligaciones correspondientes no pueden ser reducidos a actos de gracia sin mayor reglamentación.

Con obligaciones precisas en materia de derechos humanos, se logra un importante grado de seguridad jurídica<sup>1650</sup>. Además, se logra una relevante conquista en el campo de los sentimientos. El titular de un derecho, al que corresponden obligaciones estatales, puede, como ya ha sido mencionado, tener una posición activa de exigir su cumplimiento “a diferencia de la posición subordinada de quien es objeto de un acto de beneficencia”<sup>1651</sup>. Y un diálogo auténtico, recordemos, requiere participantes que se reconozcan como tales<sup>1652</sup>. La posibilidad de exigir algo que, por derecho, le corresponde, genera un sentimiento de pertenencia.

La obligación por cuya necesidad de precisar se aboga, asociada con el mecanismo presentado, demandará la producción de información pública por parte de Administraciones en países con variados grados de desarrollo, según lo mejor de sus capacidades. En ese contexto, incrementar la capacidad estatal de producir información pública para la realización de derechos humanos, así como la formación de las Personas y demás actores en la materia, incluso por medio de cooperación internacional<sup>1653</sup>, adquiere carácter estratégico.

---

<sup>1649</sup> Este investigador reconoce que, muchas veces, en las negociaciones internacionales, en especial en las multilaterales, los “compromisos voluntarios” son la opción posible. Eso no significa, sin embargo, que no se pueda seguir haciendo camino.

<sup>1650</sup> Con eso, se evita, por ejemplo, que los cambios de gobierno – legítimos o no – paralicen programas que realizan los derechos humanos. Al fin y al cabo, los derechos humanos son obligación del Estado, no de un determinado gobierno.

<sup>1651</sup> Laporta, F., Op. cit. p. 30. En el mismo sentido concreta Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva: “[s]i la transparencia se construye a partir de una ‘concesión graciosa’ del poder o como medio para mejorar las administraciones públicas su fundamentación es muy pobre y susceptible de ser revertida en cualquier momento”. Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., “La aventura... Op. cit. p. 5.

<sup>1652</sup> En ese sentido, Freire, P., Op. cit. p. 107.

<sup>1653</sup> Por cierto, la cooperación internacional para la realización de los derechos humanos configura obligación estatal. Vd. los arts. 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, el art. 2º del PIDESC, o los art. 3, 4 y 6 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo. A propósito, trae Heintze: “[s]egundo o art. 1, § 3, da Carta da ONU, as Nações Unidas têm o objetivo de estabelecer uma cooperação internacional para promover e consolidar o respeito aos direitos humanos para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Esse objetivo é reafirmado no art. 55 da Carta da ONU e complementado pelo art. 56, no qual é estipulado que todos os Estados-Membros comprometem-se a cooperar entre si e juntamente com as Nações Unidas para alcançar os objetivos definidos”. HEINTZE, H.-J., “Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos”, en S. PETERKE (Coord.), *Manual prático de direitos humanos internacionais*, Escola Superior do



La difusión de la información pública necesaria para la realización de los derechos humanos es una medida necesaria pero no suficiente para impactar la realidad. Para ello, nota Peters, se requiere, por parte de los receptores de la información pública, *aptitud* (obtenible con educación), *ánimo* y *medios* para superar los desafíos que ciertamente surgirán<sup>1654</sup>. Asimismo, Bianchi advierte que “*data does not speak for itself and needs to be evaluated in context*” y que la información puede ser manipulada (“*used instrumentally*”)<sup>1655</sup>. Es muy importante tener en mente y actuar en conformidad con esas observaciones.

No será fácil implementar un mecanismo como el sugerido. En su investigación, Creamer y Simmons observaron que pocas páginas web de INDH ofrecen información sobre la performance de los gobiernos en la materia. 92 de 106 webs ni siquiera mencionaban, por ocasión del estudio, los informes a los mecanismos internacionales de derechos humanos, algo mucho más sencillo de alcanzar que lo propuesto por el MSCDH. La relación entre el compromiso genuino con los derechos humanos y la efectiva difusión de información pública necesaria a su realización es evidente<sup>1656</sup>.

Creamer y Simmons alertan de que la publicidad activa de información pública sobre derechos humanos puede no ser suficiente para perfeccionar las políticas de derechos humanos en el corto plazo<sup>1657</sup>. En efecto, nuestro derecho, como ya ha sido advertido, no es la panacea. Además, una serie de factores, como el nivel de educación de las Personas, ejercerán influencia en los resultados prácticos del MSCDH y deben ser considerados. Pero, como mínimo, tenemos el beneficio de la duda. Tras todo lo examinado a lo largo de la presente

---

Ministério Público da União, Brasília, 2010, pp. 21-83. Disponible en <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/manual-pratico-de-direitos-humanos-internacionais>. Acceso el 22 de diciembre de 2019. pp. 26-27.

<sup>1654</sup> Peters, A., Op. cit. p. 606. Aunque la autora se refiera a la tríade “*capacities/willingness/means*” en la esfera internacional, la idea es válida también en nivel nacional.

<sup>1655</sup> Bianchi, A., Op. cit. p. 14. El autor critica la “*acritical worship*” hacia indicadores técnicos y observa que “[*t*]he rather unsettling truth is that to make information available is not synonymous with transparency”. Advierte que la información no tiene “*inherent value*”, pues su valor depende del contexto, y que puede ser usada para distintos propósitos, incluso opuestos. Ib. pp. 14-15.

<sup>1656</sup> Creamer, C., Simmons, B. A., Op. cit. pp. 259-261. Observaron que, en aquel momento, apenas las webs de los INDHs de Irlanda del Norte, Dinamarca, Alemania, Suecia, Nueva Zelanda y Maldivas ofrecían informes de ONGs, conocidos como “*shadow reports*”. p. 261. Además, pocas webs de INDHs se referían, en aquel momento, a opciones internacionales de protección de derechos humanos. Solamente las webs de los INDHs de Camerún y Tailandia mencionaban opciones internacionales no-jurídicas, como contactar una ONG internacional y apenas la web del INDH de Eslováquia se refería a opciones legales internacionales. p. 262. En sus conclusiones, traen: “[*w*]e believe it likely that only States already committed to improving their human rights practices will support greater NHRI transparency”. p. 265.

<sup>1657</sup> Ib. p. 265. A propósito, vd. pp. 263-267. Afirman que no tienen datos suficientes para saber si la dicha publicidad activa impacta las políticas de derechos humanos (“*rights practices*”). p. 263. Sin embargo, concluyen que la publicidad activa de los INDHs “*is only weakly correlated with human rights improvements over the past decade*”, posiblemente porque la mera existencia de una INDH no es suficiente para garantizar mejorías en políticas de derechos humanos en el corto plazo, algo que también puede depender de factores como la presencia de una sociedad civil robusta o una prensa libre. pp. 266-267. Asimismo, vd. p. 244, en que tratan de la sinergia entre derechos humanos y publicidad activa (“*transparency*”).

investigación, es imperativo concluir que merece la pena seguir *tecendo a manhã* y perfeccionar e implementar un mecanismo como el aquí sugerido.

Para ello, es esencial que sigamos contando con *reiterados gritos* de los actores competentes o interesados, a ejemplo de sistemas internacionales de derechos humanos, comunidad académica, sociedad civil, defensores de derechos humanos o las propias Personas. Y que los gritos sean concretados, de forma adaptada a cada realidad, en leyes nacionales (y, donde sea pertinente, en normas subnacionales) con la debida previsión presupuestaria – de corto, medio y largo plazo, como planos plurianuales – y dotación suficiente para la realización de derechos humanos. Es decir, es esencial que los actores en cada Estado se apropien de la sinergia de los gritos.

No se trata, se repisa, de una propuesta cerrada, sino todo lo contrario – la idea es que la propuesta sea objeto de debate y perfeccionamiento. El MSCDH puede ser aplicado de diferentes formas en diferentes entes locales, estatales y nacionales, según las necesidades concretas. Se trata de una propuesta adaptable y digna de consideración y perfeccionamiento.

Es imprescindible tener siempre em mente que “[t]oda *dilação em resolver o problema social é agravá-lo*”<sup>1658</sup>. Cada día de inacción o de acción insuficiente significa más sufrimiento<sup>1659</sup>. Los gallos se despiertan pronto.

Por cierto, la realización de los derechos humanos tiene mucho que aprender de nuestro poeta, para quien la poesía es decisión consciente, para quien los versos son resultado de metódica construcción. La sinergia de los gallos *tece a manhã* – grita João Cabral.

---

<sup>1658</sup> MIRANDA, P. de, *Os Novos Direitos do Homem*, Alba, Rio de Janeiro, 1933.

<sup>1659</sup> Nos recuerda Locatelli que: “[t]ratar de acabar com a violência de gênero é um objetivo a longo prazo, mas que se tem pressa de alcançar. Cada dia de espera significa agressões e mortes gratuitas, cada hora conta, cada publicidade, cada política pública criada e colocada em prática é um passo a mais. Nessa corrida, toda velocidade é pouca”. LOCATELLI, L., “Políticas públicas para uma resposta integral contra a violência de gênero”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 527-539. p. 538.



## **CONCLUSIONES SEGUIR *TECENDO A MANHÃ***

*se entretendendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação.  
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si: luz balão.  
João Cabral de Melo Neto*

Fundamentar un derecho es una forma de realizarlo y realizar un derecho es un modo de fundamentarlo. Es decir, fundamentar un derecho y realizar un derecho son acciones que se refuerzan. Esta tesis intenta aportar alguna contribución para fundamentar-realizar el derecho de acceso a la información pública, buscando arrojar luz sobre el derecho-luz. Para fundamentar-realizar nuestro derecho, se busca unir teoría y práctica. Así, además de examinar aspectos histórico y normativo de la materia, priorizando fuentes primarias, como las que componen el trámite legislativo de las LAIP de ambos países, se presenta una serie de solicitudes de acceso a la información pública a Brasil y España y se propone el Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos (MSCDH).

Esta investigación busca ser un grito más en ese largo proceso de construcción y consolidación del derecho de acceso a la información pública. Tiene la pretensión de, desde un enfoque de derechos humanos, entender el pasado, examinar el presente y servir de instrumento para la construcción colectiva de una agenda futura de investigación y políticas públicas en la materia. Busca, siempre de forma constructiva, fundamentar e incentivar la discusión sobre nuestro derecho, sirviendo de insumo para la discusión y puesta en práctica de mecanismo para su realización. Se parte de la premisa de que las buenas ideas y acciones merecen ser revisitadas y pueden ser perfeccionadas.

Con ese espíritu constructivo, se presentarán, además de conclusiones, sugerencias a distintos actores nacionales e internacionales, que, por obvio, no tienen cualquier pretensión de constituir una verdad absoluta y universal. Por el contrario, con ellas se busca ofrecer elementos a futuras discusiones. No son el único camino, sino posibilidades. No se busca “dar lecciones”, sino aprender en conjunto.

Por ello, de la investigación realizada y de las reflexiones oportunas sobre la misma, surgen las siguientes conclusiones.

## La naturaleza del derecho de acceso a la información pública

1. El DAIP es un derecho multiplicador. Su realización puede contribuir a la realización de los demás derechos humanos, a la concretización de la democracia, en auténtico círculo virtuoso. En efecto, cuando una Persona accede a la información pública, accede a la democracia misma. Como el voto, el DAIP es faceta tangible de la democracia.

La importancia del DAIP, instrumento y experiencia de libertad, para la emancipación de la Persona es, como ha sido visto, incuestionable. Tiene amplio potencial, de alcance todavía desconocido, para contribuir a la concreción de la dignidad humana, para proveer una vida mejor para las Personas. Nuestro derecho tiene amplio potencial de realizar derechos y de, al iluminar la realidad, impactarla. El DAIP tiene un poder de transformación, de cambio de mentalidad, que no debe ser despreciado ni seguir eclipsado.

Aunque el alcance de ese potencial sea todavía desconocido, se puede concluir con seguridad que el DAIP no es la panacea. Sería ingenuo creer que nuestro derecho, por sí solo, puede solucionar todos los problemas del mundo o que es el derecho humano más importante (son todos interdependientes). Sin embargo, como ha sido visto, se trata de un derecho estratégico y como tal debe ser considerado y realizado.

Las leyes de acceso a la información pública, así, concretan principios y valores de un genuino Estado democrático de derecho. Son expresión de la democracia y de compromiso con la publicidad, con los derechos humanos – y, por consiguiente, de los elevados valores traídos por esos significantes.

Para bien fundamentar-realizar nuestro derecho, importa ir más allá de los argumentos instrumentales. El DAIP no debe seguir eclipsado, más allá de por las razones ya traídas, por tener *importancia y brillo propios*. Por cierto, ante todo lo expuesto, el derecho de acceso a la información pública puede ser considerado, en la actualidad, un derecho humano *per se*, emancipado de la libertad de expresión.

2. En ese contexto, cabe destacar la premisa fundamental del DAIP, tan obvia y, a la vez, tan revolucionaria: *la información pública es pública*. Esas cinco palabras traducen la esencia de nuestro derecho.

Como ha sido visto, la idea de que los gobiernos tienen apenas la custodia – no la propiedad – de la información pública se encuentra difundida en varios documentos que conforman el movimiento transnacional por la consolidación del derecho de acceso a la información pública. Esa obviedad olvidada fundamenta el DAIP y su construcción. Se trata de una premisa poderosa, capaz de cambiar la mentalidad de Personas e instituciones.

Corolario de ello, se tiene que *el sigilo impuesto a la información pública debe ser necesariamente temporal*. El artº 4º, III de la LAIP brasileña es especialmente significativo, pues define “*informação sigilosa*” como “*aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado*”<sup>1660</sup>. Disposición similar – fundamental – debería figurar en todas y cada una de las LAIP alrededor del mundo.

En efecto, la premisa fundadora de nuestro derecho está íntimamente relacionada con el entendimiento liberal de que los Estados, con la debida atención al interés público, sirven para servir a las Personas. La dignidad humana y la democracia son límites al secretismo estatal y promotores de la publicidad activa.

### **Pasado opaco**

**3.** Como se ha visto, las demandas judiciales en curso en Brasil y en la Corte Interamericana, o las dificultades en materia de sigilo en España, sugieren que reflejos del reciente pasado opaco siguen presentes en ambos países. El derecho de acceso a la información puede contribuir de forma decidida a enfrentar el tema, cuestión necesaria y urgente.

*Alumbrar el pasado opaco* no es una opción, sino una cuestión de derecho y de justicia, como ha sido visto. Es actuar en consecuencia con los derechos humanos, con la democracia. Hacerlo no significa ser contrario a algo o a alguien. Significa ser favorable a las Personas, a favor de la vida, a favor del futuro. Por cierto, al futuro se llega comprendiendo el pasado – y hay mucho futuro adelante. Mecanismos como el sugerido pueden contribuir para ello, además de servir de instrumentos de no repetición.

---

<sup>1660</sup> A propósito, la inquietud de algunos con los plazos del sigilo traídos por la LAIP brasileña es fácilmente atendida, pues dichos plazos, siempre que razonables, pueden variar. El sigilo eterno es lo frontalmente contrario a la esencia misma del derecho de acceso a la información pública.

*Alumbrar el pasado opaco*, por cierto, es una postura compatible con el grado de madurez democrática de ambos países y de interés institucional de las propias Fuerzas Armadas – acto digno de los mejores soldados. Contribución activa en ese sentido es gesto compatible con la labor contemporánea de Fuerzas Armadas que colaboran con misiones de paz de las Naciones Unidas, como las de Brasil y España.

Seguir *teciendo a manhã* es fundamental para *alumbrar el pasado opaco*. Como hemos visto, *tecer a manhã* es un cometido hecho en conjunto, en sinergia. No se trata de vencer, sino de “**co-vencer**” – como lo hacen los gallos – y, por supuesto, de convencer<sup>1661</sup>.

### **El movimiento transnacional por la consolidación de nuestro derecho**

4. Aunque el DAIP ya pueda ser considerado un derecho humano *per se*, sigue siendo un derecho eclipsado, en fase de consolidación. Eso, sin embargo, viene cambiando.

La historia de los derechos humanos es un proceso verdaderamente complejo, no exento de retrocesos. Y con el derecho de acceso a la información pública no es diferente. El *corpus* normativo-político examinado, aunque no exhaustivo, evidencia los desafíos enfrentados en el proceso – todavía incipiente – de construcción de nuestro derecho, así como el movimiento transnacional por su consolidación.

Dicho movimiento transnacional se ha revelado cada vez más intenso y complejo. Es posible observar, a lo largo de la investigación, mayor atención al tema por parte de los sistemas internacionales de derechos humanos en los últimos años. Se nota, en ese contexto, evolución del tratamiento de la información pública en el marco de los tratados de derechos humanos. A título de ejemplo, véase que la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, adoptada en 2006 confiere más amplitud al tratamiento del tema que la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, adoptada en 1984. Mucho ha cambiado en los 22 años que separan esos dos textos. El contexto histórico muy distinto entre 1984 y 2006, el desarrollo tecnológico y la evolución del proceso de consolidación del derecho de acceso a la información pública son factores que contribuyen a aclarar eso. Al fin y al cabo, ambas convenciones se refieren a conductas que tienen la ausencia o inexactitud de información

---

<sup>1661</sup> Berdugo Gómez de la Torre concluye su libro con referencia a la clásica frase de Miguel de Unamuno, al inicio de la guerra civil: “*venceréis pero no convenceréis*”. Berdugo Gómez de la Torre, I., Op. cit. pp. 160-161. En la ocasión, Unamuno era rector de la Universidad de Salamanca, de la que también fue rector el autor citado.

pública – opacidad dolosa – en su esencia. Se ha confirmado, así, que distintos actores de los sistemas internacionales de derechos humanos han empezado a dedicar inusual atención al derecho humano de acceso a la información pública.

5. Aunque buena parte de los documentos examinados no sea jurídicamente vinculante, su conjunto tiene significativo poder de persuasión – al punto de, en 2006, convencer a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A propósito, la motivación ambiental proporciona una contribución valiosa al proceso. Además de los textos internacionales tratados, se observó que la sentencia del caso Claude Reyes, relacionado con la información ambiental, fue la primera oportunidad en que una corte internacional afirmó el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, *grito* fundamental en la construcción de nuestro derecho. Al consagrar el DAIP, garantizar su ejercicio sin necesidad de demostrar interés directo y expresar que el Estado tiene la obligación positiva de suministrar información o fundamentar su negativa, la Corte combate la concepción patrimonialista de la información pública y, por ende, ataca viejos paradigmas autoritarios. Al hacerlo, la Corte de San José transmitió el poderoso mensaje de que *la información pública es pública* – premisa, como visto, de nuestro derecho.

Este punto, íntimamente conectado con la premisa de nuestro derecho, tiene especial importancia. A lo largo del proceso de construcción del DAIP, la carga de la motivación es transferida de la Persona al Estado. Es decir, ya no corresponde a la Persona motivar la solicitud de acceso a la información pública, sino al Estado motivar sus respuestas denegatorias (totales o parciales) a dichas solicitudes. Ese movimiento tiene un hondo significado – de hecho, se trata de una verdadera revolución. Evidencia que, en un Estado democrático de derecho, el papel del Estado es, con la debida atención al interés público, servir a las Personas. En ese contexto, la mera existencia del instituto del silencio administrativo legitimado por una LAIP es especialmente dañina.

6. El conjunto de elementos examinados a lo largo de esta investigación, aunque no exhaustivos, permite concluir que el proceso de construcción de las leyes brasileña y española de acceso a la información pública fue, en cierta medida, influenciado por el movimiento transnacional de consolidación de nuestro derecho, a ejemplo de diversas referencias a LAIP de otros países, como México, a lo largo de la tramitación de la Ley 12.527 o del entorno

europeo, en la Ley 19/2013. Sin embargo, el enfoque de derechos humanos no fue una prioridad, como se verá a continuación.

### **Diálogo entre legisladores y sistemas internacionales de derechos humanos a lo largo de la construcción de la Ley 12.527 y de la Ley 19/2013: consideraciones iniciales**

7. Tan importante como lo que figura en las normas es lo que no figura en ellas. Entre otros puntos, esta tesis buscó examinar, desde un enfoque de derechos humanos, las líneas, las entrelíneas y los silencios de las leyes brasileña y española de acceso a la información pública.

El examen de la tramitación legislativa de ambas normas sugiere que *la consideración del DAIP desde un enfoque de derechos humanos no fue una prioridad ni en Brasil ni en España*. Si bien es cierto que los estándares internacionales de derechos humanos sobre el DAIP son todavía incipientes – vivimos la aurora de un derecho<sup>1662</sup> –, el examen conjunto de la documentación traída sugiere que dichos estándares estuvieron, en cierta medida, eclipsados a lo largo de la gestación de ambas leyes. En ambos casos, los estándares de los SIDH fueron mencionados en varias ocasiones, pero no fueron tratados como prioridad.

En ese contexto, análisis conjunto de la amplia documentación examinada sugiere que la obligación estatal – se trata de obligación internacional voluntariamente asumida, tengámoslo en mente – de armonizar los ordenamientos internos con tratados de derechos humanos no fue motivo determinante para iniciar los trámites legislativos ni en Brasil ni en España. Sugiere, asimismo, que, en el marco de los debates legislativos examinados, dicha obligación no fue observada por parlamentarios de ambos países “de forma científica” – es decir, con método, objetividad, precisión. Algunos de los gritos de ese diálogo entre múltiples gallos no fueron tan bien escuchados como se podría esperar<sup>1663</sup>. Por otro lado, en el caso español, las obligaciones europeas fueron una cuestión muy presente.

Más allá de lo jurídico, cabe observar, que, en líneas generales, ante el conjunto de documentos examinados, ni Brasil ni España, a lo largo de los procesos de elaboración de sus LAIP, parecen apropiarse efectivamente de las consideraciones de los sistemas

---

<sup>1662</sup> Por cierto, los procesos interno e internacional de construcción del DAIP son, en grande parte, simultáneos – aprendizaje conjunto.

<sup>1663</sup> Las razones para ello no conforman objeto de esta tesis. Es posible que estén relacionados, p. ej., con el carácter incipiente de los estándares de los SIDH en la materia o con la forma con que la obligación de armonizar los ordenamientos internos con tratados de derechos humanos fue percibida y tratada en ambos casos.

internacionales de derechos humanos en la materia<sup>1664</sup>. De esta suerte, por razones ajenas a los límites de esta investigación, ambos países desaprovecharon la oportunidad de mantener un diálogo más intenso con los SIDH (y, por ende, con los demás actores) y, en consecuencia, de elaborar LAIP mejores, más acordes con los estándares internacionales en formación.

### **Diálogo entre legisladores y sistemas internacionales de derechos humanos a lo largo de la construcción de la Ley 12.527**

7. La construcción de la LAIP en Brasil fue un proceso complejo, ocurrido en un contexto caracterizado por el frágil equilibrio de una transición a la democracia todavía inacabada – el pasado sigue presente. Por otro lado, se observa que el trámite del anteproyecto en el Ejecutivo y del proyecto en el Legislativo contó con amplia participación de la sociedad civil, tanto en el marco del *Conselho de Transparência* como en el de las audiencias públicas. La LAIP brasileña es una ley de marcado espíritu democrático, construida de forma democrática – entre varios gallos – por la necesidad de consolidar la democracia.

Desde la perspectiva de esta investigación, importa destacar las contribuciones legislativas de otros países (México, en especial, fue varias veces citado). El impacto de los sistemas internacionales de derechos humanos, aunque difícil de medir (por cierto, cuestión importante), no parece haber sido decisivo para la construcción y aprobación de la norma, sugiere el conjunto de documentos examinados.

En ese contexto, no se han encontrado, en la amplia documentación investigada, elementos suficientes para afirmar que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Araguaia impulsó la adopción de la Ley de acceso a la información pública en Brasil. Por cierto, la Ley modelo de la OEA no parece haber tenido especial importancia en la construcción de la Ley 12.527.

### **Diálogo entre legisladores y sistemas internacionales de derechos humanos a lo largo de la construcción de la Ley 19/203**

8. En España, el conjunto de documentos examinados sugiere que se trató más de los mercados y de la corrupción que de derechos humanos. Durante la tramitación de la norma, el enfoque de derechos humanos ha sido considerado por grupos parlamentarios minoritarios o

---

<sup>1664</sup> Importa recordar que el conjunto documental examinado no es exhaustivo. No se solicitó acceso a posibles estudios o informes elaborados, p. ej., por las Consultorías Legislativa o Jurídica de los Parlamentos.

por académicos. Se pudo observar que el debate de una ley estratégica fue marcado por el sentido de urgencia del momento – se vivía, entonces, una grave crisis. La LAIP fue vista como instrumento de una promesa de regeneración democrática.

Apenas como ejemplo, algunas manifestaciones de diputados de distintos grupos parlamentarios en la sesión de 20 de marzo de 2013 evidencia lo que precede: LAIP como “tabla de salvación” (diputada Orama González-Moro, del Grupo Parlamentario Mixto); LAIP como medida para “resolver los problemas que gravitan sobre la coyuntura política actual” en contexto en que “[l]as fórmulas de democracia directa están creciendo extramuros de la institución y ante nuestra ceguera, suicida ceguera” (diputado Olabarría Muñoz, del Grupo Parlamentario Vasco); referencia al “futuro – y esto no lo interrogo sino que lo afirmo – de la democracia representativa. Creo en ella.” (diputado Serrano Martínez, del Grupo Parlamentario Socialista)<sup>1665</sup>.

Como se ve, se trata de una ley circunstancial, coyuntural. La LAIP española fue pensada como respuesta al impulso social considerando circunstancias concretas, específicas, de crisis económica y política. Pragmáticamente, fue el texto posible para aquellas específicas circunstancias. El examen del conjunto de sesiones en el Parlamento español sugiere, en las entrelíneas, que la *LAIP española fue, en cierta medida, una medida de emergencia de la clase política para evitar “la toma de la Bastilla”* – para regenerar la *democracia representativa*, lo que incluye, por cierto, recuperar su propia credibilidad y confianza junto a la población. Se arriesga a concluir que eso podría, al menos en parte, explicar sus imperfecciones o la inclusión de un título dedicado al buen gobierno.

---

<sup>1665</sup> Vd. el ya citado Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 20 de marzo de 2013, n° 290. Citas en las pp. 15, 16, 18 y 24, respectivamente. Se puede registrar, además, manifestaciones, en la ocasión, como las que siguen.

Diputado Olabarría Muñoz: “yo ya no pido tanto como la recuperación de la fe de los ciudadanos en sus representantes políticos, que esto es más que un optimista desiderátum, esto ya es un metafísico imposible, me conformaría con que no haya perturbaciones estructurales en los sistemas o en la estructura democrática del poder que nos puedan provocar problemas más serios de los que estamos en este momento combatiendo” (p. 17). Y más: “nos estamos jugando mucho con leyes de esta naturaleza; nos estamos jugando, no me atrevo a decir tanto como un elemento de sobrevenida legitimación para la causa pública o la actividad de los partidos políticos y de su representación en el ámbito institucional, pero sí una cierta recuperación de la sintonía que otrora existió con los ciudadanos y que en este momento se ha perdido, ha sufrido una ruptura abrupta; abrupta pero con legitimidad porque las circunstancias atinentes a la crisis económica provocan desapego por su propia naturaleza”. Y concluye: “estamos intentando recuperar nuestra conexión vital con los ciudadanos a los que representamos, ciudadanos que en su abrumadora mayoría, de forma abrumadoramente mayoritaria ya no nos consideran sus representantes, o nos consideran solo parcialmente sus representantes. Algunos, más acrílicos, nos siguen considerando sus representantes legítimos” (p. 18).

Diputado Serrano Martínez: “a mí me parece que hay que poner en valor la transparencia como norma de actuación de las administraciones y las consecuencias que eso tiene para los ciudadanos y que no hay que dejarse llevar solo por razones coyunturales que son atendibles, sino que hay que construir normas con voluntad de futuro que sirvan para esta coyuntura y para otra con perfiles parcialmente distintos” (p. 23).



Cuestiones como el silencio administrativo, el derecho a la privacidad, o la naturaleza del derecho fueron muy discutidas, mientras temas como la publicidad activa y los estándares internacionales de derechos humanos no recibieron la debida y merecida atención, resultando eclipsados. Si bien el anclaje constitucional en el art. 20 CE fue suficientemente presentado, no se ha visto, en la documentación examinada, una atención “científica” y prioritaria de la cuestión desde el enfoque de derechos humanos, como una obligación de armonizar la legislación interna con los tratados de derechos humanos. Por ejemplo, en noviembre de 2013, el Senado español rechazó enmiendas con enfoque de derechos humanos. A propósito, se recuerda que tal enfoque fue tratado en las discusiones parlamentarias – p. ej., en febrero de 2013, por ocasión de la comparecencia del profesor Manuel Sánchez de Diego y Fernández de la Riva al Congreso de los Diputados. En efecto, hubo varias referencias a los sistemas internacionales de derechos humanos por parte de miembros del Parlamento. La documentación examinada sugiere, pues, que el Parlamento español conscientemente decidió no priorizar el enfoque de derechos humanos.

La grave crisis que caracterizó el periodo de gestación de la ley parece haber sido al menos parcialmente superada. Así, cabe revisar la LAIP desde una mirada estratégica, desde un enfoque de derechos humanos. El Parlamento español podría pasar de lo urgente a lo importante en la materia.

### **Diálogo entre legisladores y sistemas internacionales de derechos humanos a lo largo de la construcción de la Ley 12.527 y de la Ley 19/2013: consideraciones finales**

9. Si bien no todos los textos internacionales examinados son vinculantes, como los tratados de derechos humanos, es imprescindible tener en mente que documentos como las Observaciones Generales de los órganos de tratados de las Naciones Unidas son guías interpretativas relevantes y constituyen elementos dignos de consideración por las autoridades competentes en la elaboración y revisión de leyes de acceso a la información pública. Así, los documentos producidos por los sistemas internacionales de derechos humanos constituyen, entre otros aspectos, elementos para un diálogo con los legisladores nacionales. A propósito, el diálogo cualificado entre legisladores nacionales y SIDH es estratégico para la realización de los derechos humanos – y armonizar la legislación con los tratados de derechos humanos constituye, como se ha visto, una obligación estatal.

El examen del amplio conjunto de documentos analizado sugiere que el diálogo con los sistemas internacionales de derechos humanos por ocasión de la tramitación de las leyes de acceso a la información pública de Brasil y de España se ha revelado discreto, tímido. *La hipótesis, en este punto, fue parcialmente confirmada*, dado que el impacto de los sistemas internacionales de derechos humanos fue menos visible de lo que inicialmente fue previsto.

En efecto, ese impacto en ambas leyes, especialmente en la española, ha sido poco más que superficial. No parece haberse tratado de desconocimiento de los sistemas internacionales de derechos humanos y sus estándares por parte de legisladores brasileños y españoles, pues dichos sistemas y estándares fueron, en varias ocasiones, mencionados a lo largo de la tramitación de ambas normas. El examen del conjunto de documentos examinados evidencia que dichos estándares fueron considerados por las autoridades competentes en Brasil y en España en la gestación de ambas LAIP, pero de forma meramente transversal, incidental<sup>1666</sup>.

Las consecuencias de ese diálogo insuficiente son evidenciadas, en especial, en la LAIP española, que, desde un enfoque de derechos humanos, tiene amplio margen de perfeccionamiento, como el doble silencio administrativo y su no caracterización como derecho fundamental.

**10.** Es importante, pues, que los legisladores nacionales se apropien de las recomendaciones oriundas de los sistemas internacionales de derechos humanos. En aras de cumplir adecuadamente la obligación de armonizar el derecho interno con tratados de derechos humanos (art. 2.2 PIDCP, art. 2 CADH, etc), medida estratégica para la realización de los derechos humanos, sería importante ampliar el diálogo entre legisladores nacionales y sistemas internacionales de derechos humanos<sup>1667</sup>. En los casos de la Ley 12.527 y de la Ley 19/2013, será posible hacerlo en futuras revisiones, incluso por medio de invitación a representantes de esos sistemas.

---

<sup>1666</sup> Examen de las causas de dicho carácter meramente incidental no forma parte de esta tesis, pero ciertamente merecen investigación. Además de las posibles causas ya apuntadas, la ausencia o insuficiencia de voluntad política de cambiar la realidad (o, en otras palabras, de manutención del *status quo*) posiblemente sea también una causa – pero eso sería apenas media respuesta, conclusión parcial, ya que cabría, si ese el caso, investigar las causas, sujetos, formas de expresión de dicha ausencia/insuficiencia. Esa característica de los diálogos examinados recomienda profundizar estudios relacionados a la materia de modo a conocer y perfeccionar los diálogos entre los sistemas internacionales de derechos humanos y los Parlamentos (y otros actores competentes) sobre la redacción y reforma de normas nacionales (o subnacionales) desde un enfoque de derechos humanos.

<sup>1667</sup> No se trata aquí de una defensa de la llamada “diplomacia parlamentaria” – ese diálogo podría ocurrir por los medios tradicionales. Se trata de que las diversas recomendaciones y estándares examinados sean considerados por los legisladores nacionales de la mejor forma posible.

Especialmente en países de reciente experiencia autoritaria, como Brasil y España, la obligación de armonizar los ordenamientos internos con tratados de derechos humanos es un imperativo estructural, estratégico. Es una contribución más para romper definitivamente con la herencia de los años opacos y consolidar una nueva mentalidad.

### **Aspectos conexos con el DAIP**

**11.** Se ha percibido, a lo largo del texto, la importancia de perfeccionar el diálogo entre los sistemas internacionales de derechos humanos y los legisladores nacionales (Parlamento y Ejecutivo) sobre el derecho de acceso a la información pública y otros derechos. Sería importante, siempre que fuese posible, contar con representantes de los sistemas internacionales de derechos humanos en el marco de trámites legislativos relevantes.

En ese contexto, cabría investigar sobre la repercusión de textos no vinculantes de los sistemas internacionales de derechos humanos en la elaboración de normas nacionales (y, en su caso, subnacionales). Promover la formación de legisladores y demás actores relevantes en derecho internacional de los derechos humanos es medida relevante en ese sentido.

Asimismo, fue posible observar, a lo largo de la investigación, la importancia de establecer y/o de perfeccionar mecanismos nacionales independientes de protección y promoción de los derechos humanos, de modo que las políticas públicas en la materia tengan la deseada y necesaria continuidad que caracteriza las políticas de Estado y no sufran los efectos indeseados de determinadas situaciones políticas, económicas o administrativas, como *impeachment*, gobierno en funciones, crisis financiera, reestructuraciones ministeriales y otras.

### **Diálogos con Brasil y España: ejercicio de presentación de solicitudes de acceso a la información pública. Los “pasos programados” para la realización de derechos humanos**

**12.** La valiosa – y posiblemente inédita en un trabajo académico – experiencia de presentar 15 solicitudes de acceso a la información pública a órganos del *Poder Ejecutivo Federal* de Brasil (40 recursos) y 7 solicitudes de acceso a la información pública a órganos de la Administración General del Estado (5 recursos) posibilita llegar a varias conclusiones y sugerencias, como ya ha sido expuesto en la sección 5.7 de esta investigación, que forma parte de estas conclusiones.

Ante la dificultad de ambas Administraciones de, en el marco de dichas solicitudes, informar debidamente los pasos programados para la realización de derechos humanos y ante los momentos de inestabilidad social, política y económica vivida por Brasil y España en los últimos años, se percibió, a lo largo de la investigación:

- i) que hay margen para perfeccionamiento legislativo en la materia, bien como desafíos de implementación;
- ii) que si las Administraciones tienen dificultad en publicar los pasos programados para la realización de derechos humanos, cabría reconocerlo y buscar el apoyo (técnico, financiero, formación) de los actores competentes;
- iii) la importancia de que los derechos humanos sean realizados por organismos independientes, con previsión constitucional y presupuesto y personal adecuados – la realización de los derechos humanos debe ser, efectivamente, una política de Estado.

**13.** En esta tesis, se defiende la necesidad y urgencia de explicitar y precisar las obligaciones estatales de producir y difundir regularmente la información pública necesaria para la realización de derechos humanos. Y se concluye, ante todo lo expuesto a lo largo de la investigación y de las solicitudes de acceso a la información pública, que *los Estados tienen, ya en el marco jurídico contemporáneo, la obligación positiva de difundir la información pública necesaria a la realización de los derechos humanos*, en especial aquella que posibilite el seguimiento de las actividades con ese fin, incluso con pasos programados, presupuesto asignado y cronograma. Y que eso implica, si es necesario, la obligación positiva de producir la información necesaria para la realización de derechos humanos. Como ha sido visto, el entendimiento de que hay un *corpus* normativo suficiente en ese sentido – interpretado según la hermenéutica de los derechos humanos – no fue compartido por las Administraciones. Así, *examen conjunto de las respuestas de Brasil y de España a las solicitudes de acceso a la información pública evidencia la necesidad y la urgencia de explicitarla y precisarla sin lugar a dudas.*

El examen conjunto de las repuestas a dichas solicitudes también sugiere que las Administraciones de ambos países tienen dificultades en planear la realización de derechos humanos a largo plazo. Eso evidencia la necesidad de planes de acción de derechos humanos, estratégicos, a largo plazo – planes de Estado, no de gobiernos, aplicables incluso y especialmente en momentos desafiantes, como las crisis vividas en Brasil y en España cuando de la presentación de las solicitudes (entre 2015 y 2017, período en que las solicitudes fueron

presentadas y decididas, tras varios recursos, hubo *impeachment* en Brasil y un periodo de casi un año sin gobierno en España).

Con eso, se verifica la necesidad y la urgencia de perfeccionar las obligaciones estatales de publicidad activa con objeto de incluir expresamente en el rol mínimo de información pública a difundir la información pública necesaria para la realización de los derechos humanos, indicando cronograma, pasos programados, presupuesto, como se ha abogado a lo largo de esta tesis, y por ocasión de las solicitudes de acceso. De esa forma, una de las principales aportaciones de esta tesis es demostrar que los “pasos programados”, con cronograma y presupuesto, para la realización de derechos humanos deben formar parte, expresamente, del contenido mínimo de la publicidad activa.

**14.** El DAIP, especialmente en su dimensión más revolucionaria, la publicidad activa, debería tener una atención compatible con su importancia y ocupar un lugar destacado tanto en el derecho internacional de los derechos humanos cuanto en los ordenamientos internos de los países. La publicidad activa es especialmente visible y, a la vez, instrumento de la democracia y de los derechos humanos.

En ese contexto, los órganos nacionales (y/o subnacionales) que controlan el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa tienen un papel fundamental. Es importante que dichos órganos tengan presupuesto y personal adecuados para ello, incluso para actividades de sensibilización y formación de funcionarios y otros actores. Es importante, asimismo, que los órganos tengan, además de independencia, la capacidad de obligar (y no solamente recomendar o instar) la Administración a cumplir con sus obligaciones. También tienen papel importante las instituciones nacionales de derechos humanos, Ministerio Público, Defensoría Pública, sociedad civil, académicos, sistemas internacionales de derechos humanos – es decir, todas las Personas e instituciones competentes o interesadas.

Ante todo lo expuesto, se sugiere que los actores competentes examinen la posibilidad de incluir en las leyes de acceso a la información pública (y demás normas pertinentes, si es el caso) las obligaciones expresas de *producir y difundir* regularmente la información pública necesaria a la realización de derechos humanos – por ejemplo, en el rol mínimo de información pública a ser difundida por publicidad activa. Para ello, resoluciones y

recomendaciones de sistemas internacionales de derechos humanos en ese sentido serían relevantes, así como, la aportación de la sociedad civil, de la comunidad académica y de demás actores competentes o interesados.

Siguiendo el ejemplo de los gallos, por medio de mecanismos como el propuesto, se puede buscar sinergia entre distintos actores al efecto de promover el derecho de acceso a la información pública, en especial la publicidad activa. En ese contexto, podría corresponder a los sistemas internacionales de derechos humanos, en especial al sistema ONU, el relevante papel de armonización normativa (de la que una Observación General específica sobre nuestro derecho podría ser un ejemplo) con objeto de promover y realizar nuestro derecho. Así, con adecuada sinergia, es posible construir o perfeccionar arquitecturas nacionales (con mecanismos como el MSCDH, p. ej.) de consolidación y realización del DAIP – y, con ello, realizar los derechos humanos, bien como la democracia y el desarrollo sostenible.

### **Sinergia y Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos (MSCDH)**

**15.** Al inicio de la investigación, se preveía la conveniencia de buscar sinergia entre actores nacionales e internacionales al efecto de promover la publicidad activa. Aunque correcta, *la hipótesis se ha mostrado tímida*. En efecto, el análisis, desde un enfoque de derechos humanos, del conjunto de las respuestas de Brasil y de España a las solicitudes de acceso a la información pública evidencia la *conveniencia*, la *necesidad* y la *urgencia* de profundizar en el estudio de la materia y de tomar las medidas pertinentes.

Es, pues, necesario y urgente gritar en conjunto para escudriñar el mecanismo propuesto, perfeccionarlo, presionar a los Estados a implementarlo y supervisar la realización de los derechos humanos cotidianamente. La Historia enseña la importancia de la sinergia de los gritos de cada gallo. A la sinergia ya existente en la materia, objeto del capítulo 2 de esta tesis, se debe sumar una nueva sinergia, más orientada a la *realización* del DAIP.

En ese contexto, iniciativas destinadas a explicitar y precisar obligaciones de publicidad activa o implementar mecanismos como el MSCDH, que pueden ser adaptadas y aplicadas en otros sectores, tienen enorme potencial, todavía desconocido. Mecanismos como el propuesto pueden, incluso, servir de instrumento para la planificación y supervisión cotidiana del cumplimiento de sentencias o recomendaciones de los sistemas internacionales de derechos humanos. Conferir publicidad a los pasos programados por los Estados para

cumplir dichas sentencias o recomendaciones, se subraya, es medida estratégica para la realización de los derechos humanos.

La sinergia no tiene un sentido único. Los estándares de los sistemas internacionales de derechos humanos sobre el DAIP son todavía incipientes, en especial en lo que se refiere a la publicidad activa. En tal materia, las LAIP de Brasil y de España pueden contribuir a la construcción de estándares internacionales de derechos humanos, así como de otras leyes nacionales (y subnacionales) – aprendizaje conjunto, en sinergia.

Ante todo lo expuesto, se concluye que la *sinergia* entre actores nacionales e internacionales al efecto de promover la publicidad activa es *estratégica* para la consolidación del DAIP y la realización de los derechos humanos como un todo, así como de la democracia y del desarrollo sostenible.

### **Aspectos prospectivos – puntos concretos para promover la realización del DAIP**

**16.** Una de las cuestiones fundamentales que se busca contestar con esta tesis está relacionada con la promoción del DAIP, en aras de realizarlo con mayor efectividad (sección 1.2.1). Con efecto, se trata de tema central para esta investigación. Ante todo lo expuesto, siempre con espíritu constructivo, es posible compartir inquietudes y tratar de aspectos prospectivos con ese objeto<sup>1668</sup>. En ese contexto, es especialmente importante tener en mente que estamos ante un derecho cuyo efectivo ejercicio depende de detalles que pueden pasar desapercibidos fácilmente<sup>1669</sup>.

Es fundamental que todos los actores relevantes tengan la cuestión terminológica siempre en cuenta y adopten un único significante para referirse al mismo significado. En ese contexto, las expresiones “información pública” y “derecho de acceso a la información pública” destacan el carácter público de la información y parecen ser las más apropiadas. Es fundamental que el desafío de la desarmonía terminológica en la materia sea debidamente enfrentado.

---

<sup>1668</sup> Aunque algunas de las medidas aquí presentadas ya sean llevadas a cabo, es importante su registro.

<sup>1669</sup> A propósito, nota Fernández Ramos: “[e]l derecho de acceso a la información pública es un derecho extraordinariamente frágil, pues existen mil y una formas de vulnerarlo, empezando el simple y escueto silencio frente a las peticiones de comunicación. Debe, así, subrayarse que el derecho de acceso precisa de un especial cuidado o esmero para garantizar su efectividad”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública”, en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense. Madrid, 27-28 junio 2007*, CERSA, Madrid, 2008, pp. 122-135. Disponible en [http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL\\_SANCHEZ\\_DER\\_ACCESO\\_V14\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf). Acceso el 20 de noviembre de 2019. p 124.

Es estratégico que todos los actores relevantes trabajen en sinergia en la consolidación y realización de nuestro derecho, especialmente de la publicidad activa. Medidas como explicitar y precisar las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria para la realización de los derechos humanos; incluir expresamente los “pasos programados” para la realización de derechos humanos, con cronograma y presupuesto, en el rol mínimo de publicidad activa de las LAIP; o discutir, perfeccionar e implementar mecanismos como el *Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos* son especialmente válidas. En efecto, es necesario y urgente implementar mecanismos como el MSCDH, uno de los puntos más importantes de la investigación y merecedor de reflexión y acción.

Las *organizaciones internacionales* deberían establecer, de forma pública y participativa, políticas y sistemas de acceso a la información pública, dando la debida consideración al informe A/72/350, del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, debidamente examinado.

Ante todo lo expuesto, parece evidente que el derecho de acceso a la información pública merece una estrategia de promoción, debidamente coordinada, de todos y cada uno de los *sistemas internacionales de derechos humanos*. A ese respecto, importa tener en mente que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos firmaron una declaración conjunta de colaboración en noviembre de 2014. El documento, que prevé, por ejemplo, “intercambio de información regular y colaboración en el desarrollo normativo”<sup>1670</sup>, puede servir de marco y precedente para lo que aquí se propone. Los próximos gritos tienen la oportunidad de construir sobre lo ya construido por otros sistemas internacionales de derechos humanos, que podrían actuar con mayor sinergia.

---

<sup>1670</sup> CIDH. *Los sistemas de derechos humanos de Naciones Unidas e Interamericano firman una declaración conjunta de colaboración*. Comunicado de prensa n° 137/14, de 19 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/137.asp>. Acceso el 20 de noviembre de 2019. El documento prevé, p. ej, actividades conjuntas de formación (pár. 10) o de *advocacy* (pár. 12). Asimismo, vd. pár. 14. ONU/OEA, “Joint Declaration between the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the General Secretariat of the Organization of American States through the Executive Secretariat of the Inter-American Commission on Human Rights”, 19 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Declaration-UN-IACHR-Nov2014.pdf>. Acceso en la misma fecha.



En ese contexto, los sistemas internacionales de derechos humanos podrían, de forma constructiva y conjunta, impulsar a los Estados a promover políticas públicas permanentes de acceso a la información pública. Para ello, es fundamental capacitar a los Estados para cumplir con sus obligaciones en la materia – la cooperación técnica en la materia tiene especial relevancia.

Además, sería interesante que representantes de los sistemas internacionales de derechos humanos, como los relatores especiales, trabajaran en sinergia junto a Parlamentos y otros actores con función legislativa – misiones conjuntas ONU/OEA, por ejemplo, podrían ampliar ese diálogo estratégico. Es decir, se defiende la intensificación y el perfeccionamiento del diálogo entre sistemas internacionales de derechos y legisladores nacionales – sinergia.

A propósito, importa tener en mente que, como ha sido visto a lo largo de esta investigación, los estándares de los sistemas internacionales de derechos humanos sobre nuestro derecho son todavía incipientes. Ello evidencia que es preciso construir o perfeccionar – de forma transparente, pública y participativa – dichos estándares y aplicarlos debidamente. En efecto, como ha sido visto, los sistemas internacionales de derechos humanos pueden aprender bastante con los demás actores. Nuestro derecho merece tratamiento conjunto, sistemático.

En ese contexto, el sistema ONU de derechos humanos se encuentra en posición privilegiada (como organización universal, es, al menos en teoría, punto de convergencia y unión) para promover la sinergia entre todos los actores y la armonía normativa en el marco del proceso de construcción, consolidación y realización del DAIP, fomentando el diálogo genuino, amplio, abierto, que permita las voces plurales de cada uno de los gallos (Estados, ONG, académicos, periodistas, archiveros, instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades encargadas de aplicar las leyes de acceso a la información pública y otros actores). Con eso, se ofrece la oportunidad para que todos (por medio, por ejemplo, de consultas públicas por internet) se apropien del DAIP. Así, se invita a la realización de amplios debates periódicos sobre el tema, en el seno del Consejo de Derechos Humanos. A los sistemas regionales, cabría el mismo especial cometido en sus ámbitos de actuación.

Se concluye, pues, que los sistemas internacionales de derechos humanos deberían considerar la posibilidad de concretar estándares mínimos sobre el DAIP, en especial, sobre la publicidad activa.

Una primera medida en ese sentido podría ser la preparación, en conjunto, de forma pública y participación de cualquier institución competente, sociedad civil o Persona interesada, de directrices sobre el derecho humano de acceso a la información pública, siguiendo y perfeccionando el precedente de las *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, adoptadas por el Consejo del PNUMA en febrero de 2010. Otro precedente en ese sentido son las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*, adoptadas por la AGNU en diciembre de 1990 (Resolución 45/110).

Eso podría ocurrir con el liderazgo de los relatores especiales de los sistemas internacionales de derechos humanos, siguiendo y perfeccionando el precedente de las Declaraciones Conjuntas, con amplia participación de los actores competentes o interesados. El documento con las directrices, idealmente, sería sometido a consideración y adopción por órganos colegiados internacionales, como la AGNU, el Consejo de Derechos Humanos y órganos colegiados de los sistemas regionales de derechos humanos, con objeto de obtener la mayor legitimidad posible. Ese sería un paso estratégico, que podría disminuir la posibilidad de retroceso y contribuir decididamente a la consolidación de nuestro derecho.

Asimismo, cabe recordar que cada gallo tiene una perspectiva única y, por la tanto, puede aportar contribución única al debate, al proceso de consolidación del derecho-luz. Es vital que los sistemas internacionales de derechos humanos tengan, por lo menos, mandato expreso para, incluso por medio de gritos conjuntos, adoptar medidas en el sentido de:

- i) desarrollar, de forma participativa, incluso con la realización de seminarios y por vía electrónica, los estándares mínimos del derecho de acceso a la información pública, especialmente de publicidad activa;
- ii) ofrecer a los Estados la capacitación necesaria para la realización del DAIP en temas como archivos, leyes de acceso a la información pública, etc;

- iii) buscar promover las condiciones financieras necesarias para que las medidas sean atendidas, incluso por mecanismos como el canje de deuda por información pública, a ejemplo del canje de deuda por educación;
- iv) incentivar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia con vistas a la realización del DAIP por medio de incentivos positivos como difusión de ranking positivo que considere las lecciones aprendidas por ONG, buenas prácticas, sensibilización y concienciación, premio (no necesariamente pecuniario);
- v) controlar, con énfasis en el enfoque preventivo, el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia y, si fuese necesario y en la medida de las posibilidades, sancionar el incumplimiento de las obligaciones, siempre a la luz del propósito de realización de derechos;
- vi) instar a los Estados, de modo constructivo, a promover el DAIP (por ejemplo, por medio de campañas publicitarias como “la información pública es pública” y de educación en derechos humanos).

Esas medidas podrían ser expresadas de diferentes formas, complementarias:

- i) aprobación de resoluciones de órganos colegiados, como el Consejo de Derechos Humanos o la Asamblea General, que promuevan el DAIP, en especial la publicidad activa, incluso por medio de explicitar y precisar las obligaciones estatales positivas de producir y difundir regularmente la información pública necesaria a la realización de los derechos humanos; incentivar la inclusión expresa de los “pasos programados” para la realización de derechos humanos, con cronograma y presupuesto, en el rol mínimo de publicidad activa de las LAIP; discutir, perfeccionar e instar a la implementación de mecanismos como el *Mecanismo de Supervisión Cotidiana de los Derechos Humanos*; su relación con la democracia y con el desarrollo sostenible (en especial, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los que el DAIP es, a la vez, parte e instrumento de concreción); parece deseable contar, para ello, con la contribución, entre otros, del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos;
- ii) preparación, de forma transparente, pública y participativa, de una Observación general del *Comité de Derechos Humanos* dedicada exclusivamente al DAIP<sup>1671</sup>;

---

<sup>1671</sup> La OG n° 34 del Comité de Derechos Humanos es un documento esencial para el proceso de consolidación de nuestro derecho, como ha sido visto. Sin embargo, especialmente en lo que se refiere a la publicidad activa, sus estándares se han mostrado insuficientes e insuficientemente precisos para servir de guía interpretativo en la compleja empresa de consolidar y realizar el DAIP y para guiar los Estados en su deber de armonizar su legislación con el PIDCP. En lo que se refiere a la publicidad activa, la OG n° 34 no trae mayores directrices sobre cuál sería la información pública a difundir (se refiere, en el pár. 19, a “la información del gobierno que sea de interés público”) ni menciona obligaciones sencillas como mantener actualizada la información pública difundida. Eso evidencia la necesidad de seguir avanzando con el proceso de construcción de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Como visto, es importante explicitar y precisar

- iii) elaboración o revisión de leyes modelo de acceso a la información pública, tomando por base las leyes modelo interamericana (actualmente, en proceso de revisión) y africana;
- iv) confección de nuevos documentos conjuntos sobre el tema, a ejemplo de las Declaraciones Conjuntas de los relatores de la materia, como, p. ej., por sistemas internacionales de derechos humanos y organizaciones internacionales e iniciativas como UNESCO y OGP – documentos elaborados por diferentes actores podrían beneficiarse de la amplitud de perspectivas y, además, promover sinergia;
- v) elevar el perfil del DAIP en el sistema de procedimientos especiales, por ejemplo, incluyendo expresamente ese derecho en el nombre del mandato, a ejemplo del *relator especial sobre libertad de expresión y acceso a la información en África*, así como ampliando su competencia (vd. Resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos, en especial el artículo 4.e).

Para ello, un camino posible podría incluir, desde la experiencia exitosa de las Declaraciones Conjuntas, la creación del *Colegio de relatores de libertad de expresión y acceso a la información pública*. Siempre de forma transparente, pública y participativa, el Colegio tendría el mandato de contribuir al proceso de consolidación y realización del DAIP. En ese contexto, se podría, por ejemplo:

- i) buscar promover armonía terminológica en la materia;
- ii) contribuir a precisar obligaciones estatales en la materia;
- iii) incrementar y optimizar el diálogo entre sistemas internacionales de derechos humanos y demás actores, como los Estados (p. ej., en 2017, los relatores de la ONU y de la OEA estuvieron en México, en visita conjunta, por invitación del gobierno), con énfasis, en un primer momento, en el diálogo con legisladores nacionales (por medio, p. ej., de misiones conjuntas a Parlamentos y otras instituciones), sin desconsiderar visitas a universidades;
- iv) buscar obtener panorama legislativo sobre la materia en todos los Estados, incluso, si fuese considerado adecuado, por medio de solicitudes de acceso a información pública sobre las normas y proyectos pertinentes;
- v) difundir una lista oficial de países con leyes de acceso a la información pública que cumplen con estándares mínimos, con el propósito constructivo de reconocer dichas leyes y de priorizar la oferta de cooperación con los países que no figuren en dicho listado;

---

obligaciones, en especial de publicidad activa. Y la nueva OG podría buscar aprovechar todo el potencial del DAIP para contribuir a la realización de otros derechos humanos, de la democracia, del desarrollo sostenible.

- vi) promover debates sobre la materia, incluso sobre su desarrollo legislativo, que incluyan todos los actores competentes o interesados, como los Parlamentos;
- vii) buscar discutir, promover y contribuir a la implementación de mecanismos como el presentado;
- viii) compartir buenas prácticas en la materia, así como lecciones aprendidas con la experiencia adquirida en la aplicación de las normas pertinentes (a propósito, se recuerda la disposición adicional octava de la Ley 27/2006, que incorpora Directivas europeas);
- ix) examinar posibilidades de cooperación internacional y de asistencia técnica para fortalecer instituciones nacionales en materias como archivos (Duchein, ya en 1983, trata de eso; vd. pp. 51-53 de su estudio, debidamente examinado) o acceso universal a internet;
- x) buscar promover la inclusión de la materia en programas de educación formal e informal;
- xi) examinar medidas innovadoras, que podrían derivar de otras ya existentes, como *canje de deuda por información pública* (a ejemplo del canje de deuda por educación).

La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* podría publicar los informes relacionados con el cumplimiento de la sentencia del caso Gomes Lund (siempre respetando derechos, como la privacidad) y, con brevedad, nueva resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia. La Corte de San José podría, asimismo, buscar perfeccionar su método de supervisar el cumplimiento de sus sentencias – en especial, lo relacionado con la publicidad. Para ello, podría valerse de un mecanismo como el MSCDH. En efecto, conferir publicidad a los pasos programados por los Estados para cumplir las sentencias de la Corte puede ser una medida importante en ese proceso<sup>1672</sup>. Por cierto, será posible conocer mejor la contribución de dicha sentencia para la consolidación de nuestro derecho en Brasil tras la conclusión de la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia.

Las autoridades competentes de los *Estados* podrían, por ejemplo, considerar la posibilidad de:

- i) amplificar el diálogo con los sistemas internacionales de derechos humanos y demás actores pertinentes, considerando el papel estratégico de los Parlamentos – sinergia;

---

<sup>1672</sup> Se propone la publicación, en la web de la Corte, como parte de los informes de los Estados en el marco de la etapa de supervisión, de planes de acción con los “pasos programados” (incluso cronograma y planeamiento presupuestario) para el cumplimiento de las sentencias. Como en el MSCDH, eso posibilitaría un acompañamiento permanente de dichos pasos, confiriendo más agilidad y efectividad al proceso – la mirada al pasado se amplía al presente y al futuro. En ese contexto, el procedimiento de definición de los “pasos programados” sería transparente, público y participativo. Además de los informes de la Comisión y de los representantes de las víctimas, la presentación de escritos a título de *amicus curiae* en dicha etapa sería muy interesante. Medidas como esas podrían perfeccionar la etapa de cumplimiento de sentencias de la Corte de San José y de otras cortes internacionales.

- ii) armonizar los ordenamientos internos con los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y establecer un proceso continuo de revisión de las normas pertinentes, siempre de forma transparente, pública y participativa – tan importante como iniciar un camino es seguir caminando;
- iii) promover consultas públicas sobre el tema, así como seminarios y debates en los Parlamentos y otros sitios, como universidades, con el propósito de establecer/perfeccionar las LAIP y, especialmente en esas ocasiones, invitar a representantes de los SIDH y otros actores pertinentes;
- iv) precisar, en la previsión legal de sigilo de la información pública, su circunstancia necesariamente temporal, a ejemplo del art. 4º, III, de la Ley 12.527;
- v) adoptar, en las LAIP, un artículo referente a su interpretación, considerando, por ejemplo, lo propuesto por la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y por la Ley Modelo sobre acceso a la información para África, a la luz de la Observación General nº 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (pár. 21 y ss.)<sup>1673</sup>;
- vi) promover formación adecuada para todos los funcionarios y campañas publicitarias e informativas sobre el DAIP;
- vii) reconocer la esencial importancia de archiveros y archivos y actuar en conformidad – invertir adecuadamente, asignando presupuesto, estructura, contratación y formación de personal; perfeccionar la legislación pertinente; promover la cooperación archivística internacional;
- viii) perfeccionar las formas de supervisar el cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública<sup>1674</sup>, incluso aprendiendo con otros Estados<sup>1675</sup>;

---

<sup>1673</sup> Las líneas que siguen, basadas, además, en el art. 10 de la Constitución Española, podrían ser un punto de partida:

Toda Persona encargada de la interpretación de esta ley o de cualquier otra norma que pueda afectar al derecho de acceso a la información pública deberá adoptar la interpretación razonable que, en conformidad con la Constitución, los tratados de derechos humanos y demás normas pertinentes, garantice la mayor efectividad del derecho de acceso a la información pública.

Por cierto, autores como Fernández Ramos y Pérez Monguió destacan la importancia de la interpretación restrictiva de los límites al derecho de acceso a la información pública. Citan, a propósito, el art. 13.4 de la Ley 27/2006.

Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia...* Op. cit. p. 165. Por oportuno, se recuerda que el Acuerdo de Escazú prevé tanto la “interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso” (art. 4.8) como disposición general, cuanto la “interpretación restrictiva” de los motivos de denegación (art. 5.8).

<sup>1674</sup> En el Informe Anual de 2014 de la relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana, se prioriza, en el capítulo IV, dedicado al DAIP, las entidades de supervisión y cumplimiento. Además de referirse a medidas como el diseño de un plan para implementar nuestro derecho (con el respectivo presupuesto), el documento nota ser fundamental contar con entidad de supervisión que reúna características mínimas como: i) independencia; ii) soberanía presupuestaria; iii) proceso de selección y destitución de autoridades que garantice la independencia; iv) funciones claras y jurisdicción amplia; v) “capacidad de monitorear el cumplimiento de la obligación de transparencia activa de los sujetos obligados” (pár. 69); vi) recursos humanos suficientes. Doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 13, de 9 de marzo de 2015.

CIDH. Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13. 9 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202014.pdf>. Acceso el 21 de noviembre de 2019. Párrs. 7-10, 17, 31, 34, 44, 69, 89.

- ix) promover cooperación técnica en la materia;
- x) discutir, promover y contribuir a la implementación de mecanismos como el MSCDH y regularlo, preferentemente por ley; y adoptar mecanismos que, como el propuesto, incluyan “pasos programados” para cumplir sentencias y recomendaciones de los sistemas internacionales de derechos humanos y definir dichos pasos de forma transparente, pública y participativa.

*Las autoridades competentes de Brasil* podrían, además de considerar lo ya presentado, especialmente en el capítulo anterior, examinar la posibilidad de:

- i) establecer un proceso continuo de perfeccionamiento de la Ley 12.527, de forma transparente, pública y participativa, desde el enfoque de derechos humanos, en diálogo constante con los SIDH y demás actores, considerando, además, la experiencia propia y de otros países<sup>1676</sup>;
- ii) promover, de forma transparente, pública y participativa, una amplia revisión del ordenamiento jurídico nacional con el propósito de derogar normas incompatibles con la Ley 12.527 o con los estándares internacionales de derechos humanos (a propósito, vd. art. 2.2 del PIDCP, párs. 13 y 14 de la OG 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y pár. 100 del informe A/68/362, de 2013, del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas);
- iii) ratificar el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”);
- iii) hacer los mejores esfuerzos para cumplir la sentencia del caso Gomes Lund, de la Corte Interamericana, incluso por medio de la adopción voluntaria de mecanismos como el MSCDH (que confiere publicidad a los pasos programados por los Estados para cumplir las sentencias), gesto atento a la Constitución Federal<sup>1677</sup> y compatible con la tradición de la

---

<sup>1675</sup> A propósito, Jiménez menciona los poderes del Comisionado para la Información de Reino Unido. JIMÉNEZ, F., “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: algún progreso, pocas esperanzas”, en WENCES, I., KÖLLING, M., RAGONE, S., *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 135-147. pp. 140-146.

<sup>1676</sup> En ese contexto, cabría tener en cuenta, p. ej., la cuestión de las excepciones de acceso a la información pública, que podrían ser consideradas vagas. Vd., a propósito, párs. 83, 98 y ss. del doc. ONU A/68/362, de 2013, ya examinado. Por cierto, la inclusión de artículo referente a la interpretación de la LAIP podría contribuir con dicha cuestión.

<sup>1677</sup> *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

*II - prevalência dos direitos humanos;*

*Y, como parte de las Disposições Constitucionais Transitórias:*

*Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.*

política externa brasileña en materia de derechos humanos; como medida inmediata, podría difundir todos los informes de cumplimiento de la sentencia ya presentados a la Corte, (siempre respetando derechos, como la privacidad);

iv) incluir en la LAIP la obligación de difundir información pública como la prevista por la directriz 12 del PNDH-3 (seguridad pública y justicia criminal);

v) incluir en el rol mínimo de publicidad activa los informes de supervisión de la implementación de la LAIP y su Decreto preparados por las *autoridades de monitoramento* (previstos en el art. 40, II de Ley 12.527 y art. 67, II del Decreto 7.724);

vi) mantener las páginas web oficiales, en especial las relacionadas con derechos humanos, siempre actualizadas (art. 8º, § 3º, VI de la LAIP) y en proceso de perfeccionamiento continuo y, en ese contexto, publicar, tras ser aprobadas, las actas de reuniones de mecanismos de participación social; asimismo, incluir en el Decreto 7.724 la obligación expresa de difundir actas de reuniones y calendario de reuniones de dichos mecanismos;

vii) perfeccionar la página web de la CMRI, que debería ser un modelo de publicidad (no se ha podido encontrar, p. ej., el calendario de reuniones de la Comisión);

viii) publicar de forma activa la información pública relevante para el estudio y la investigación sobre el DAIP, incluso, p. ej., los documentos hábiles a permitir una mejor comprensión de la génesis de la LAIP;

ix) excluir la negativa de acceso a la información pública como requisito de admisibilidad de recursos (vd. arts. 15 y 16 de la LAIP y arts. 21 y 24 del Decreto 7.724); se trata de una redacción restrictiva, en la medida en que desconsidera otras hipótesis dignas de recurso administrativo, como los casos en que la Administración concede acceso a información pública incompatible con los requisitos formales impuestos por la ley 9.784 – lo que equivale a negativa de acceso a la información pública;

x) perfeccionar los procedimientos de búsqueda de información pública, valiéndose, para ello, p. ej., de la conducta de la CGU de proceder a nueva búsqueda de documentos tras aclaraciones del interesado (vd. respuesta al recurso de 2ª instancia de la solicitud nº 00075.000971/2015-71) o la conducta del *Ministério das Relações Exteriores* de indicar los archivos en los que se buscó la información pública solicitada (vd. respuesta al recurso de 2ª instancia de la solicitud nº 09200.000600/2015-81) – buenas prácticas, expresión de buena fe y diligencia compatible con el pár. 211 de la sentencia del caso Gomes Lund de la Corte Interamericana, que deberían ser repetidas por otros órganos y ser objeto de atención normativa por parte de la CGU y del *Ministério do Planejamento* (art. 69, II del Decreto



7.724); asimismo, sería importante informar acerca de quién es la autoridad responsable de coordinar las búsquedas, así como las fechas en que fueron realizadas;

xi) ampliar a 10 días el plazo de respuesta a recursos, de modo que la Administración tenga tiempo suficiente para considerar los argumentos del recurrente, realizar nueva búsqueda, si fuese necesario, y decidir; por otro lado, cabría prever en norma que la prórroga del plazo inicial de respuesta es medida excepcional;

xii) sensibilizar y proporcionar capacitación y condiciones de trabajo a los funcionarios, además de perfeccionar la legislación en lo que se refiere al cumplimiento de los plazos de respuesta – según el art. 32, I de la LAIP, configura responsabilidad “*retardar deliberadamente*” el suministro de la información, redacción que no enfrenta el grave problema de la opacidad culposa; asimismo, tomar medidas de sensibilización, formación e, incluso, disciplinarias para combatir la conducta de determinados órganos de presentar reiteradamente respuestas intempestivas – que, además de comprometer la salubridad del sistema, deja a la Persona en estado de indefensión;

xiii) incluir en la LAIP un recurso administrativo a la decisión inicial de enviar la solicitud a otro órgano;

xiv) perfeccionar los sistemas de búsqueda de decisiones de la CGU y de la CMRI, el sistema de *busca de pedidos e respuestas* y, en especial, el sistema por el que son presentados recursos administrativos – el interesado no ha podido interponer recurso a la CGU en el marco de la solicitud nº 60502.002007/2015-21 por dificultades de orden informática; por cierto, la legislación podría considerar tal hipótesis;

xv) tratar la LAIP como una oportunidad de política externa, un activo diplomático (la promulgación de la LAIP fue motivo de mención positiva por ocho delegaciones, en 2012, en el contexto del Examen Periódico Universal de Brasil), y promover cooperación técnica en la materia;

xvi) incluir expresamente la LAIP en los temarios de oposiciones a cargos públicos y del examen del Colegio de Abogados;

xvii) por fin, en momento oportuno, por tratarse de medida con amplio impacto inicial y con plazo adecuado de adaptación, incluir, entre las obligaciones mínimas de publicidad activa de la Ley 12.527, la difusión de inventario de la información pública en poder de cada organismo público, ampliando la previsión del art. 30 de la norma.

Las *autoridades competentes de España* podrían, además de considerar lo ya presentado, especialmente en el capítulo anterior, examinar la posibilidad de:

i) establecer proceso continuo de perfeccionamiento de la Ley 19/2013, de forma transparente, pública y participativa, desde el enfoque de derechos humanos, en diálogo constante con los SIDH y demás actores, considerando, además, la experiencia propia y de otros países<sup>1678</sup>; en ese contexto, merecen especial y urgente atención las siguientes iniciativas:

i.a) reconocer, de forma expresa, el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, en atención a los arts. 1.1, 9.2, 10.2, 20.1.d), 23.1, todos de la CE y arts. 2.2 y 19 del PIDCP, así como a las OGs 31 y 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, conforme expuesto en el cap. 4, incluso por medio de reforma constitucional (como ya fue propuesto por Rey Martínez);

i.b) excluir de la Ley 19/2013 y de futuros reglamentos cualquier posibilidad de silencio administrativo e incluir la obligación de reaccionar – y de hacerlo tempestivamente – a todas y cada una de las solicitudes de acceso a la información pública y respectivos recursos, por fuerza del art. 1.1 de la CE, de los arts. 2.3.a), 2.3.b) y 19 del PIDCP y a la luz de estándares como la OG 34 y del art. 2.2 del PIDCP, del que deriva la obligación de armonizar los arts. 20.4 y 24.4 de la Ley 19/2013 con el citado Pacto Internacional, como expuesto en el cap. 4;

i.c) incluir en la Ley 19/2013 previsión sobre plazos de clasificación de documentos y excluir expresamente la posibilidad de sigilo eterno – conforme expuesto en el cap. 4, el sigilo es, o debería ser, característica necesariamente temporaria de la información pública, como dispone la legislación brasileña (art. 4º, III, 23 y 24 de la Ley 12.527 y art. 3º, IV del Decreto 7.724) y enseña Konder Comparato (con fundamento en el carácter *público* de los documentos); asimismo, el relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas, Pablo de Greiff, por ocasión de su misión a España, recomendó revisar y ajustar los criterios de confidencialidad a los estándares internacionales (párrs. 54, 56, 57 y 104, letra i) del doc. ONU A/HRC/27/56/Add.1, de 2014; a propósito, importa dedicar atención al informe como un todo);

i.d) incluir en la Ley 19/2013 disposición sobre la prohibición de clasificar información pública relacionada con violaciones de derechos humanos, en atención a la *Declaración conjunta sobre Wikileaks*, al informe ONU A/68/362, de 2013, del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas (esp., párr. 106) o a la sentencia del caso Gomes Lund de la Corte

---

<sup>1678</sup> En ese contexto, cabría tener en cuenta, p. ej., la cuestión de las excepciones de acceso a la información pública, que podrían ser consideradas vagas. Vd., a propósito, párrs. 83, 98 y ss. del doc. ONU A/68/362, de 2013, ya examinado. Por cierto, la inclusión de artículo referente a la interpretación de la LAIP podría contribuir con dicha cuestión. Cabría, además, como ya ha sido visto, actualizar las disposiciones de la Ley 19/2013 que se refieren a la derogada Ley 30/1992.

Interamericana (que, aunque no vinculante para España, es, por su relevancia, digna de atención por parte de las autoridades españolas), construyendo sobre lo construido en otros países, como el art. 21 de la LAIP brasileña (a su vez, de clara influencia de la legislación mexicana, como ha sido visto) y su art. 32, VII<sup>1679</sup>;

ii) promover, de forma transparente, pública y participativa, amplia revisión del ordenamiento jurídico nacional con el propósito de derogar normas incompatibles con la Ley 19/2013 o con los estándares internacionales de derechos humanos (a propósito, vd. art. 2.2 del PIDCP, párs. 13 y 14 de la OG 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y pár. 100 del informe ONU A/68/362, de 2013, del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas);

iii) perfeccionar el art. 130 de la Ley 39/2015 de modo a incluir el derecho internacional de los derechos humanos en su punto 4 (el cual prevé que “[a] fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea”);

iv) dedicar norma específica a las disposiciones relacionadas con “buen gobierno” – más allá de la cuestión de técnica legislativa, mantenerlas en la LAIP podría desviar la atención de las Personas de todo el potencial otorgado por nuestro derecho e inducir el pensamiento colectivo a limitarla a temas de buen gobierno y corrupción, mientras otros temas delicados e importantes, como la protección y promoción de los derechos humanos, seguirían eclipsados);

v) incluir en la Ley 19/2013 la incorporación de o la referencia a disposiciones ya previstas en el ordenamiento español, en especial sobre publicidad activa, como en las Leyes 39/2015 (p. ej., arts. 21.4, 130, 132, 133) y 40/2015 (p. ej., arts. 3.1.g), 3.1.h), 85 y 92)<sup>1680</sup>;

vi) reformar la Ley 19/2013 para evitar el “vacío jurídico” (como ha sido visto, entre la presentación de la solicitud y su recepción por el órgano competente, el estado de tramitación es desconocido y no hay en la LAIP posibilidad de recurso), valiéndose, p. ej., de experiencias legislativas propias, como las leyes sobre información ambiental y la Ley 39/2015<sup>1681</sup>;

---

<sup>1679</sup> Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejaram responsabilidade do agente público ou militar:

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

<sup>1680</sup> Por cierto, Cerrillo i Martínez “plantea la necesidad de avanzar hacia la convergencia de los regímenes jurídicos vinculados a los diversos mecanismos de transparencia y superar la pluralidad y diversidad de normas que existen actualmente en España”. Cerrillo i Martínez, A., “El uso de los medios electrónicos... Op. cit. p. 364.

<sup>1681</sup> Mientras, en la LAIP, se cuenta el plazo de la obligación de resolver “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver” (art. 20), en la Ley 38/1995 se contaba “a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido

- vii) incluir previsión de interpretación restrictiva de los motivos de denegación, como en la Ley de información ambiental (art. 13.4 de la Ley 27/2006);
- viii) incluir en el rol mínimo de publicidad activa las obligaciones de elaborar y difundir “información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley”, como es previsto por la disposición adicional octava de la Ley 27/2006;
- ix) incluir expresamente en el rol mínimo de publicidad activa de la LAIP la obligación de difundir la información pública más demandada y la información pública relevante al estudio y a la investigación sobre el DAIP, incluso, p. ej., los documentos hábiles para permitir una mejor comprensión de la génesis de la LAIP (de hecho, el Consejo de Transparencia podría publicar en su web un apartado con esos documentos);
- x) concluir el reglamento de la LAIP de forma transparente, pública y participativa, considerando también los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, así como la experiencia propia (como elementos del Criterio Interpretativo 007/2015 del CTBG) y de otros países;
- xi) firmar y ratificar o adherir al *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*;
- xii) dotar al Consejo de Transparencia de estructura y presupuesto compatibles con sus altas funciones (considerando, incluso, la posibilidad de establecer, por vía normativa, un porcentaje mínimo del presupuesto);
- xiii) ampliar o perfeccionar las competencias del Consejo de Transparencia (en especial, de inspección o de sanción); ampliar el valor jurídico de las resoluciones del Consejo (medida que podría contribuir a evitar la presentación de recursos ante los tribunales contra dichas resoluciones por parte de la Administración); perfeccionar el sistema de búsqueda de decisiones del Consejo;
- xiv) incluir expresamente la LAIP en los temarios de oposiciones a cargos públicos y del examen del Colegio de Abogados;

---

*entrada* en cualquiera de los *registros* del órgano administrativo competente” (art. 4) y, en la Ley 27/2006, “desde la *recepción* de la solicitud en el *registro* de la autoridad pública competente para resolverla” (art. 10). Asimismo, la Ley 39/2015 trae:

Artículo 21. Obligación de resolver.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: (...)

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido *entrada en el registro electrónico* de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Destakes del investigador. Con ello, se eliminaría la necesidad de un “documento de comienzo de tramitación” y las consecuencias indeseadas derivadas de problemas de informática, como los vistos. En ese contexto, las solicitudes podrían ser dirigidas a un organismo único (como el CTBG, p. ej.), que se encargaría de distribuirla entre los órganos, evitándose, además, el envío de solicitudes a órganos incompetentes.

xv) por fin, en momento oportuno, por tratarse de medida con amplio impacto inicial y con plazo adecuado de adaptación, incluir, entre las obligaciones mínimas de publicidad activa de la Ley 19/2013, la difusión de un inventario de la información pública en poder de cada organismo público – lo que Fernández Ramos y Pérez Monguió denominan “información sobre la información”<sup>1682</sup>.

Las *autoridades competentes de Brasil y de España* podrían considerar la posibilidad de presentar al Consejo de Derechos Humanos resolución sobre el derecho de acceso a la información pública.

### **Aspectos prospectivos – aprendizaje mutuo entre Brasil y España**

**17.** Además de lo ya apuntado, Brasil y España podrían aprender con sus respectivas leyes de acceso a la información pública. Por ejemplo, Brasil podría aprender con España en lo que se refiere al alcance las disposiciones relacionadas a la publicidad activa. El art. 3.a) de la Ley 19/2013 prevé que tales disposiciones son también aplicables a partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. Ampliar el grado de transparencia y publicidad de actores como los citados, en especial de los partidos políticos, sería, sin duda, una medida estratégica – principalmente en el contexto de crisis por el que pasa Brasil desde hace ya algún tiempo.

Otro punto interesante de la Ley 19/2013, aunque bastante criticado, es su art. 9.3, que considera infracción grave el “incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa”. Disposición similar en la Ley 12.527 (cuyo art. 32, sobre responsabilidades, no prevé conducta ilícita relacionada directamente con la publicidad activa), con los debidos ajustes, sería muy bienvenida. Se reitera que no cabe simplemente sancionar, sino que también – previa y principalmente – formar, informar, sensibilizar al funcionario y darle condiciones dignas de trabajo.

El capítulo referente a la publicidad activa de la LAIP española trae obligaciones más precisas que la LAIP brasileña. Así, Brasil podría aprender con España e incluir en su LAIP, por ejemplo, disposición similar al art. 6.2 de la Ley 19/2013 (complementada por los arts. 8.1.d y 8.1.i de la misma norma; disposiciones que, como visto, sirven de precedente y fundamento a lo propuesto en esta investigación), mucho más preciso que los arts. 7º, VII, a)

---

<sup>1682</sup> Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M., *Transparencia...* Op. cit. pp. 118-119.

y 8º § 1º, V de la Ley 12.527<sup>1683</sup>. Trae la obligación de publicar documentos específicos – *planes y programas anuales y plurianuales* – con contenido preciso – *en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución*. Además, prevé la obligación de evaluar y publicar el grado de cumplimiento y los resultados y, para ello, el uso de indicadores, permitiendo un cierto margen de discrecionalidad al administrador. Es, sin duda, una importante contribución de la LAIP española al proceso de consolidación de nuestro derecho.

Además, la LAIP brasileña podría, a ejemplo de la LAIP española, incluir la obligación de publicar anteproyectos de ley, proyectos de reglamento, o informes relacionados a la elaboración de textos normativos, como la memoria del análisis de impacto normativo (art. 7 de la Ley 19/2013), mientras la LAIP española podría explicitar la obligación de difundir las respuestas a las preguntas más frecuentes, como consta en el art. 8º § 1º, VI de la Ley 12.527.

Asimismo, Brasil podría aprender con España e incluir en el rol mínimo de publicidad activa las obligaciones de elaborar y difundir “información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley”, como previsto por la disposición adicional octava de la Ley 27/2006.

---

<sup>1683</sup> Ley 19/2913

Artículo 6. Información institucional, organizativa y de planificación.

2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

Ley 12.527

Art. 7º *O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

Art. 8º *É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

§ 1º *Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

*V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e*

En lo que se refiere a producir o reelaborar información pública, fundamental para lo propuesto por esta investigación, se observa considerable distinción en el tratamiento del tema. En España, la causa de inadmisión prevista en la Ley 19/2013 (art. 18.1.c) fue debidamente interpretada por el CTBG de forma restrictiva (Criterio Interpretativo 007/2015). Mientras tanto, en Brasil, disposición similar no figura en la ley, sino que apenas en el nivel de Decreto (art. 13, III del Decreto 7.724, que tuvo su legalidad cuestionada por este investigador por ocasión del ejercicio de solicitar acceso a la información pública, como ha sido visto). Brasil podría adoptar una postura similar a la española en tal punto<sup>1684</sup>. Por cierto, sería bienvenido discutir si la Ley 12.527 podría incluir una definición de información pública, a ejemplo de la ley española (art. 13).

En líneas generales, en comparación con la CGU, el CTBG parece disponer de menos recursos. Como ha sido visto, la posibilidad de buscar “*esclarecimentos adicionais*”, con fundamento en el art. 29 de la Ley 9.784 y en el art. 23, §1º, del Decreto 7.724<sup>1685</sup>, ha demostrado ser de especial relevancia para el trabajo de la CGU. Previsión similar – por ejemplo, ya en el Real Decreto de reglamento de la Ley 19/2013, en elaboración – podría ser igualmente relevante para el CTBG<sup>1686</sup>.

---

<sup>1684</sup> Ley 19/2013

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Decreto 7.724

Art. 13. *Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:*

III - *que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.*

Parágrafo único. *Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.*

<sup>1685</sup> Ley 9.784

Art. 29. *As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.*

§ 1º *O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.*

§ 2º *Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.*

Decreto 7.724

Art. 23. *Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

§ 1º *A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.*

§ 2º *Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.*

<sup>1686</sup> Se nota, a propósito, que el presidente del CTBG tiene, según el Estatuto del órgano, competencia para “[r]ecabar de las distintas Administraciones Públicas la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (art. 8.2.r del RD 919/2014). Es importante construir sobre lo ya construido.

España podría aprender con Brasil a disponer expresamente en la LAIP que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, como está previsto en los arts. 3º, *caput* y 41, I de la Ley 12.527. A propósito, mientras la LAIP brasileña tiene triple fundamento constitucional, siendo uno de ellos constante en el art. 5º (derechos fundamentales), la ley española tiene, según su art. 12, un único fundamento constitucional (art. 105.b CE).

Una disposición estratégica – pero aparentemente eclipsada – es el art. 4º, III de la Ley 12.527, ya tratada, que define “*informação sigilosa*” como “*aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado*”<sup>1687</sup>. Es decir, según la ley brasileña, *el sigilo es una condición necesariamente temporaria de la información pública*. Esa, como ha sido visto, es una de las premisas fundamentales del texto. A su vez, es consecuencia del punto de partida y premisa última del DAIP: *la información pública es pública* y el Estado es simplemente su guardián. Esa definición refleja, en forma concreta, un valor que rige la norma y le confiere un sentido, un camino – sin retorno – a seguir. En definitiva, la ley 19/2013 debería tener disposición similar.

Asimismo, la Ley 12.527 impone plazos máximos de restricción de acceso a la información pública (art. 24) y otorga a la CMRI competencia, por ejemplo, para examinar la clasificación de información secreta y ultrasecreta, incluso sin previa solicitud, cada cuatro años, como máximo (art. 35) – disposiciones verdaderamente importantes. En efecto, se trata de un tema fundamental, pues el sigilo es, o debería ser, una característica necesariamente temporal de la información pública, como ha sido visto<sup>1688</sup>. El CTBG podría, oportunamente, tener función semejante.

---

<sup>1687</sup> Destaque del investigador.

La Ley trae:

Art. 4º *Para os efeitos desta Lei, considera-se:*

III - *informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;*

A su vez, el Decreto 7.724, en su art. 3º, IV, trae:

Art. 3º *Para os efeitos deste Decreto, considera-se:*

IV - *informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;*

<sup>1688</sup> A propósito, como ha sido visto al final del cap. 3, Konder Comparato observa que la prórroga de sigilo por plazo indeterminado es incompatible con el carácter público de los documentos.



España podría reformar la LAIP de modo que, como en Brasil, el plazo de respuesta de la Administración tenga inicio desde la solicitud (y no desde su recepción “por el órgano competente para resolver”), evitándose el vacío jurídico.

Asimismo, España podría aprender con Brasil a publicar el procedimiento (solicitud, recursos, resoluciones) referente a cada solicitud de acceso a la información pública y a contar con sistema de búsqueda pertinente (el sistema brasileño, aunque con margen de perfeccionamiento, es iniciativa válida). Por fin, España podría perfeccionar el sistema informático usado para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (p. ej., las reclamaciones podrían ser dirigidas al CTBG vía sistema, como ocurre en Brasil, y no por correo electrónico).

Los constantes retrasos en las respuestas a solicitudes de acceso a la información pública verificadas en el caso brasileño y la posibilidad de doble silencio administrativo en España son cuestiones que, más allá de todo lo ya expuesto sobre el silencio administrativo en la Ley 19/2013, pueden ser examinadas en conjunto. Medidas de perfeccionamiento podrían incluir cambio legislativo del proceso administrativo con incentivos positivos e incluso negativos, para que las respuestas sean dadas en el plazo (por cierto, cabe recordar que, en Brasil, se prevé la posibilidad de presentar “*reclamação*” a la “*autoridade de monitoramento*” en caso de ausencia de respuesta a una solicitud de acceso a la información pública, conforme el art. 22 del Decreto 7.724, ya transcrito). Esas cuestiones van más allá de lo exclusivamente normativo, pues también están relacionadas con temas como número de funcionarios, condiciones de trabajo, sensibilización y formación, entre otros.

Es necesario perfeccionar tanto las normas, cuanto las políticas y prácticas, además del sistema de acceso a la información pública en ambos países, creando una *cultura de publicidad de la información pública*. Una cultura de transparencia sería un paso en ese sentido. En ese contexto, medidas de sensibilización, formación y educación en la materia son estratégicas – normas y mentes en sintonía.

### **Aspectos prospectivos – temas para investigación**

**18.** Desde ese punto privilegiado de observación, es posible divisar nuevas sendas, nuevos caminos a seguir, que podrían ser, por ejemplo, la optimización de la sinergia en el diálogo en

la materia entre los distintos gallos o el perfeccionamiento y puesta en práctica de mecanismos como el presentado.

Como se verá, hay una serie de desafíos pendientes en el largo proceso de consolidación y realización del DAIP. Al recorrer ese camino, parece adecuado tener en mente que fundamentar un derecho es una forma de realizarlo y realizar un derecho es un modo de fundamentarlo.

Así, entre los temas que se anuncian estratégicos para la consolidación y realización de nuestro derecho figuran:

- i) profundizar en el estudio de los diálogos entre los diversos actores sobre la materia, como entre los sistemas internacionales de derechos humanos y los Parlamentos nacionales, con diagnóstico de la calidad de cada uno de esos diálogos, acompañado de examen de las causas de los desafíos pertinentes, así como de análisis del impacto de juzgados, recomendaciones y leyes modelo de acceso a la información pública de dichos sistemas en los ordenamientos jurídicos nacionales y de sugerencias de perfeccionamiento de dichos diálogos – todo ello con objeto de perfeccionar los procesos de redacción o revisión de las LAIP y sus reglamentos, así como de reforma de los ordenamientos jurídicos nacionales como un todo, siempre con enfoque de derechos humanos (la Unión Interparlamentaria podría tener papel relevante en ello);
- ii) el desarrollo del DAIP, en especial de la publicidad activa, en el marco de las organizaciones internacionales, contexto en que el Informe Anual de 2017 a la Asamblea General del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas (doc. ONU A/72/350, de 18 de agosto de 2017, examinado en el capítulo 2) es valioso<sup>1689</sup>;
- iii) el desarrollo del DAIP en relación con temas internacionales relevantes como asuntos humanitarios, comercio, desarme, salud o trabajo;
- iv) la posibilidad de tratado específico sobre el derecho de acceso a la información pública en el marco del sistema universal de derechos humanos y/o de los sistemas regionales;
- v) estudios sobre la situación de las Personas que no tienen adecuado acceso a la información pública y, en ese contexto, merecen atención especial (ese posible nuevo grupo vulnerable, *los sin acceso a la información pública*, posiblemente coinciden, en gran medida, con *los sin*

---

<sup>1689</sup> Por cierto, varias de las solicitudes presentadas a organizaciones internacionales por este investigador entre 2015 y 2018 quedaron sin respuesta, como ha sido visto en la introducción.

*educación*). Cabría examinar las causas y consecuencias de los desafíos para acceder a la información pública y las formas para hacer frente a tal cuestión<sup>1690</sup>;

vi) la promoción del DAIP, en especial en materia de publicidad activa, por medio, p. ej., de cooperación técnica por parte de organizaciones internacionales o de Estados;

vii) evaluación de la calidad de las respuestas estatales a solicitudes de acceso a la información pública y de páginas web gubernamentales, en línea con la investigación desarrollada por Creamer y Simmons, tratada en capítulo 5, y estudio de las formas de incrementar la calidad de dichas respuestas y páginas web (y, gradualmente, extenderlo a organizaciones internacionales);

viii) la búsqueda de formas innovadoras y creativas para combatir el “abuso de sigilo” (que podría ser considerado una especie de abuso de poder) por parte de Estados u organizaciones internacionales, con enfoque preventivo, pero sin desconsiderar la posibilidad de sanciones;

ix) la posibilidad de establecer la obligación (vía directrices internacionales o leyes nacionales, p. ej.) de reconstruir la información pública ilegalmente destruida, en especial cuando se trate de derechos humanos (valiéndose, p. ej., de la propuesta de la RTA, red de la que forman parte la CGU y el CTBG, examinada en el capítulo 2), así como la obligación de averiguar responsabilidades en esos casos;

x) examen de los gastos públicos para custodiar la información clasificada – cuestión eclipsada<sup>1691</sup>.

Como se puede observar, hay mucho por investigar en la materia – *vivimos la aurora de un derecho*.

---

<sup>1690</sup> A propósito, vd., p. ej., que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana reitera que “el derecho a la información y a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas, exige un esfuerzo especial para lograr el acceso en condiciones de igualdad y sin discriminaciones de ningún tipo al debate público. Esto supone condiciones especiales de inclusión que permite el ejercicio efectivo de este derecho para todos los sectores sociales”. CIDH. Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información. OEA/Ser.L/V/II.147. CIDH/RELE/INF. 10/13. 5 marzo 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf>. Acceso el 21 de noviembre de 2019. Pár. 12. Asimismo, vd. declaración del relator especial sobre libertad de expresión y acceso a la información en África, Lawrence Murugu Mute, de 10 de diciembre de 2018, sobre el derecho de acceso a la información pública por Personas ciegas, en que se refiere al “Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso”. ACHPR. *Statement of Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa on Access to Information for persons who are blind or otherwise print disabled*. Comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=14>. Acceso el 21 de noviembre de 2019.

<sup>1691</sup> El secreto, además de todo lo ya dicho, cuesta caro, tanto en recursos financieros cuanto humanos (funcionarios dedicados a eso) y personales (obligación de confidencialidad podría ser motivo incluso de inseguridad personal). Sobre el tema, vd. *Guardar secretos, una tarea que le sale muy cara a EE.UU.* 22 de agosto de 2012. RT. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/52028-guardar-secretos-tarea-le-sale-cara-eeuu>. Acceso 21 de noviembre de 2019. Según el texto, “[e]l año pasado, la administración de Barack Obama destinó 13.000 millones de dólares a la protección información confidencial, según la Oficina de Seguridad Informativa de EE.UU. El monto asignado para 'guardar secretos' es 10 veces mayor que el presupuesto de la Agencia de Medio Ambiente”.

## **Aspectos prospectivos – invitación a participar en el proceso de consolidación de nuestro derecho**

**19.** La investigación ha demostrado la necesidad y la urgencia de explicitar y precisar las obligaciones de producir y difundir regularmente la información pública necesaria para la realización de derechos humanos. Y ha propuesto un mecanismo que demanda cotidiana atención de todos los actores competentes o interesados.

En efecto, la construcción y consolidación del DAIP es una empresa colectiva, en la que todos los gallos tienen papel importante – pueden *gritar* por la realización de nuestro derecho, por la construcción de un Estado transparente, público, destinado a la realización de los derechos humanos, de un Estado democrático de derecho en el sentido más tangible de la expresión. Es decir, *la construcción del Estado que queremos es un ejercicio cotidiano y colectivo*. Las LAIP son instrumento – más o menos poderoso, pero un instrumento – para ello. Nuestro derecho evidencia que, en un Estado democrático de derecho, el papel del Estado es, con la debida atención al interés público, servir a las Personas.

En ese contexto, *se invita a todas las Personas e instituciones a participar activamente en el proceso de consolidación de nuestro derecho*, en la formación de un debate para el establecimiento de mecanismos como el propuesto, público, eficiente, para la realización de los derechos humanos. *Se invita en especial a los estudiantes universitarios a participar*, sea presentando solicitudes de acceso a la información pública, sea contribuyendo al debate, sea exigiendo del Estado la realización del DAIP, por ejemplo, controlando la implementación de determinada actividad pública, incluso por medio de mecanismos como el presentado<sup>1692</sup>. En ese contexto, las organizaciones de estudiantes podrían contribuir. En efecto, las universidades, con todos sus actores, tienen importante potencial.

El proceso de consolidación y realización de nuestro derecho demandará esfuerzos constantes de todos los actores, gritos diarios de todos los gallos. Habrá resistencias y retrocesos, como se viene observando en la historia de los derechos humanos – fueron, son y seguirán siendo muchos y fuertes los vientos contrarios. Pero los desafíos nunca detuvieron la construcción del edificio de los derechos humanos – en verdad, son su cimiento.

---

<sup>1692</sup> Los universitarios matriculados en Brasil y en España forman un colectivo de aproximadamente 9 millones de Personas (7,5 millones en Brasil y 1,5 en España) con enorme potencial para contribuir a la consolidación de nuestro derecho y, por ende, a la construcción cotidiana de un Estado democrático de derecho respetuoso de la dignidad humana. Los herederos del porvenir tienen la oportunidad, la responsabilidad y los medios para construirlo.

En efecto, seguramente habrá resistencias también a la implementación de mecanismos como el MSCDH – tan sencillo y obvio como revolucionario y poderoso. Gobernantes sin concretos propósitos de realización de derechos humanos, funcionarios sin la debida formación y sensibilización, gobiernos y corporaciones con intereses y conductas incompatibles con la luz, en fin, todos los interesados en la manutención del *status quo* seguirán buscando los argumentos más diversos para minar el proceso de consolidación y realización de nuestro derecho. Pero eso no puede ser motivo de desánimo, sino de estímulo para seguir *tecendo a manhã*.

Tenemos el deber y la oportunidad, el privilegio y el estratégico desafío de consolidar *nuestro derecho*. Grito a grito, es imperativo seguir *tecendo a manhã*.

En efecto, debemos seguir gritando. Y debemos hacerlo como lo gallos, que, grito a grito, desde diferentes perspectivas, *tecem a manhã*. No a pesar de sus diferencias, sino a causa de sus diferencias, los gallos son capaces de hacerlo. Al fin y al cabo, un diálogo genuino requiere saber escuchar, aceptar las diferencias y aprender de ellas. Un gallo ve el “*ponto cego*” de otro gallo<sup>1693</sup>. Tenemos mucho que aprender con João Cabral y con los gallos, que, cada uno desde su propia perspectiva, entablan un diálogo multilateral cada día y, con sus gritos en sinfonía, *tecem a manhã* – sinergia.

Por cierto, el diálogo entre los gallos, cotidiano, ocurre “de tú a tú”. Es un diálogo entre iguales – un diálogo *de igual a igual* –, entre actores que se respetan y se reconocen como tal. Un gallo confía en otro gallo – “*como um menino confia em outro menino*”, diría Thiago de Mello<sup>1694</sup>. Un gallo tiene fe que otros gallos *apanharão* sus gritos y os *lançarão* a otros gallos, que repetirán el proceso hasta que la *manhã* esté *tecida*. Un diálogo en el sentido *freireano* de la palabra<sup>1695</sup>.

---

<sup>1693</sup> A propósito, vd. NEVES, M., *Transconstitucionalismo*, WMF Martins Fontes, São Paulo, 2016. pp. 297-298. Comparte el autor: “*todo observador tem um limite de visão no ‘ponto cego’, aquele que o observador não pode ver em virtude da sua posição ou perspectiva de observação*”. Y sigue: “*o ‘ponto cego’ de um observador pode ser visto pelo outro*”. Con eso, el proceso se enriquece de las diferentes perspectivas, de la cooperación y de las lecciones reciprocas ofrecidas por diversos ordenes jurídicos. A propósito, ib. pp. 115 y ss. Sin bien Neves parece centrarse en casos concretos, las consideraciones aquí citadas se aplican al proceso de construcción colectiva de nuestro derecho. Vd., igualmente, pp. 295-296.

<sup>1694</sup> Vd. su ya citado poema “*Os Estatutos do Homem*”.

<sup>1695</sup> Educa Paulo Freire: “*E que é o diálogo? É uma relação horizontal de A com B. Nasce de uma matriz crítica e gera criticidade (Jaspers). Nutre-se do amor, da humildade, da esperança, da fé, da confiança. Por isso, só o diálogo comunica. E quando os dois pólos do diálogo se ligam assim, com amor, com esperança, com fé um no outro, se fazem críticos na busca de algo. Instala-se, então, uma relação de simpatia entre ambos. Só aí há comunicação*”. Freire, P., Op. cit. p. 107.

*Vivimos la aurora de nuestro derecho. Grito a grito, es imperativo seguir tecendo a manhã. Grito a grito.*

### **Palabras finales**

La luz es, quizás, el primer aliado en la aventura humana. Con luz, las Personas podemos mirar la vida a los ojos. El derecho-luz tiene potencial para ser un estratégico aliado en la aventura humana – *luz balão*.

Nuestro derecho, nuestro por derecho, construido entre tantos y tantos gallos, al conferir publicidad a la información pública, nuestra por derecho – la información pública es pública –, emancipa.

El derecho-luz puede iluminar el camino que, libres, decidamos andar. La luz traída por nuestro derecho puede contribuir a que reconozcamos *la fraternidad de nuestro destino común*<sup>1696</sup>. Los gallos, día tras día y en sinfonía, *tecem a manhã*.

---

<sup>1696</sup> Enseña Bobbio: “[e]n ningún país del mundo el método democrático puede durar sin volverse una costumbre. ¿Pero puede volverse una costumbre sin el reconocimiento de la fraternidad que une a todos los hombres en un destino común? Un reconocimiento, tan necesario hoy, que nos volvemos cada vez más conscientes de este destino común y deberíamos, por la poca luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia”. Bobbio, N., El futuro... Op. cit. p. 48.

## FUENTES

### 1. Libros, artículos, colaboraciones en obras colectivas, tesis doctorales y afines

ABAD ALCALÁ, L., “El derecho a la información en los textos universales (estudio del art. 19 de la DUDH)”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dirs.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 49-68.

ABRAMOVICH, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, 2006, pp. 35-50.

ABRÃO, P., “A Lei de Anisitia no Brasil. As alternativas para a verdade e a justiça”, *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, vol. 24, núm. 1, 2011, pp. 119-138.

ACKERMAN, J. M., SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, vol. 58, núm. 1, 2006, pp. 85-130.

ADEODATO, J. M., *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*, Saraiva, São Paulo, 2012.

ADEODATO, J. M., “Bases para uma metodologia da pesquisa em direito”, *Revista CEJ*, vol. 3, núm. 7, 1999, pp. 143-150.

ADRIANZEN M., A., “Democracia e información”, en F. GONZÁLEZ, F. VIVEROS (Eds.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, 2000, pp. 175-195.

AGUADO I CUDOLÀ, V., “El silencio administrativo: proceso evolutivo y claves del régimen actual”, en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), A. CASARES MARCOS (Coord.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 275-380.

ALBUQUERQUE BARRETO, A., “Uma quase história da ciência da informação”, *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação*, vol. 9, núm. 2, 2008.

ALÉS HERMOSA, G., “GUICHOT, E. (Coordinador): Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, 383 págs”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, nº 2, 2014, pp. 213-214.

ALMEIDA LEITE, R. de, “A atuação do Conselho Permanente e da Assembléia Geral da OEA na supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: comparatismos e considerações para um mecanismo mais eficiente”, *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, vol 1, nº 14, 2011, pp. 119-134.

ALMEIDA TELES, J. de., “A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil”, en debate *Direito, Censura e Imprensa após a vigência da Constituição Federal de 1988*, São Paulo, 7 de febrero de 2006.

ALMUIÑA, C., “La información veraz como derecho de tercera generación”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 169-189.

ALONSO DE ANTONIO, Á. L., “La Ley de Secretos Oficiales”, *Foro, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, 2015, pp. 219-243.

ALONSO TIMÓN, A. J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho”, en J. E. SORIANO GARCÍA (Dir.), M. ESTEPA MONTERO (Coord.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor. Volumen I (Garantías constitucionales y judiciales del ciudadano)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 47-82.

ALSTON, P., GOODMAN, R., *International human rights. The successor to International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals: Text and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

ALVES PEREIRA, A. C., “O acesso à Justiça e a adequação da legislação brasileira aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos”, en A. A. CANÇADO TRINDADE (Ed.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, San José, 1996, pp. 191-204.

ALZAGA VILLAAMIL, O., “Capítulo XII: El Estado de derecho”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. et al., *Derecho político español según la Constitución de 1978. I: Constitución y fuentes del derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces/UNED, Madrid, 2016, pp. 279-294. Capítulo actualizado por F. Reviriego Picón.

AÑAÑOS MEZA, M. C., “El título de ‘sociedad y comunicación natural’ de Francisco de Vitoria. Tras las huellas de su concepto a la luz de la teoría del dominio”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012, pp. 525-596.

ANDRÉS DÍAZ, R. de, “El papel de los archivos y los archiveros en la transparencia administrativa”, *Cartas diferentes: revista canaria de patrimonio documental*, nº 11, 2015, pp. 81-100.

ANGÉLICO, F., *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, 2012. Trabajo de fin de Master.

ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.

ARAGÓN, M., “Prólogo”, en SÁNCHEZ FERRO, S., *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. XVII-XXIII.



ARAI, Y., “Article 10: Freedom of expression”, en HARRIS, D. *et al*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 443-513.

ARENILLA SÁEZ, M., “Prólogo”, en *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 11-12.

ARIZMENDI, E., “Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA)” *Revista Española de la Transparencia*, nº 4, 2017, pp. 40-44.

ASÍS ROIG, R. de, ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., DORADO PORRAS, J., “Capítulo XV: Los textos de las colonias de Norteamérica y las enmiendas a la Constitución”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 39-113.

AZURMENDI, A., “El proceso de configuración del derecho a la información”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dirs.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 31-47.

BALKIN, J. M., “The First Amendment is an Information Policy”, *Hofstra Law Review*, vol. 41, nº 1, 2012, pp. 1-30.

BANDEIRA DE MELLO, C. A., “Prefácio”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (*in memoriam*) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 13-14.

BANDEIRA GALINDO, G. R., “E Havia Algo Além do Estado... O Teórico como Juiz ou A Teoria do Direito Internacional de Caçado Trindade e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”, en R. ZERBINI RIBEIRO LEÃO (Coord.), *Os rumos do direito internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao Professor Antônio Augusto Caçado Trindade*, Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2005, tomo I, pp. 139-210.

BARBOSA DE MENEZES, A. F., *Controle de convencionalidade no sistema interamericano de direitos humanos*, Tesis doctoral, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Lección 6: El procedimiento administrativo”, en C. BARRERO RODRÍGUEZ (Coord.), *Lecciones de derecho administrativo: Parte General. Volumen I*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 209-266.

BARRERO, C., GUICHOT, E., HORGUÉ, C., “Capítulo V. Publicidad activa”, en E. GUICHOT (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 143-198.

BARROSO ASENJO, P., *Límites constitucionales al derecho de la información*, Mitre, Barcelona, 1984.

BARROSO, L. R., “Aquí, lá e em todo lugar: A dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional”, *Separata da Revista dos Tribunais*, vol. 919, 2012, pp. 127-196.

BASTOS PAES, E., “A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 49, núm. 195, 2012, pp. 245-257.

BATISTA, C. L., “*Informação pública: controle, segredo e direito de acesso*”, *Intexto*, núm. 26, 2012, pp. 204-222.

BEL MALLÉN, J. I., “El derecho a la información en la Constitución española, artículo 20”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dir.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. pp. 169-187.

BENVENUTO LIMA JÚNIOR, J., *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*, Renovar, Rio de Janeiro, 2001.

BERABA, M., “A luta não deve se restringir ao jornalismo”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, p. 52.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., *La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2017.

BERMEJO GARCÍA, R., “Los Derechos Humanos en África”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012, pp. 7-58.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho ambiental*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014.

BIANCHI, A., “On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 1-19.

BIDERMAN FURRIELA, R., “A lei brasileira sobre acesso à informação ambiental como ferramenta para a gestão democrática do meio ambiente”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, núm. 3, 2004, pp. 283-290.

BISHOP, C. A., *Access to Information as a Human Right*, LFB Scholarly Publishing LLC, El Paso, 2012.

BJÖRKSTRAND, G., MUSTONEN, J., “Introduction: Anders Chydenius’ Legacy Today”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006, pp. 4-6.

BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

BLANES CLIMENT, M. Á., “La información activa en la nueva ley de transparencia y en la legislación sectorial”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165, 2014, pp. 339-374.

BLANTON, T. S., “The Global Openness Movement in 2006: 240 Years after First Freedom of Information Law, Access to Government Information Now Seen as a Human Right”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, Finlandia, 2006, pp. 80-97.

BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, FCE, Ciudad de México, 2001. Traducción de José F. Fernández-Santillán.

BOBBIO, N., *A era dos direitos*, Campus, Rio de Janeiro, 1992.

BOBBIO, N., *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres, Valencia, 1980. Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel.

BOBBIO, N., *Democracia e segredo*. Unesp, São Paulo, 2015. Organização de Marco Revelli e tradução de Marco Aurélio Nogueira.

BOHM, M., “Libertad de expresión” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 615-619.

BOYLE, A., McCALL-SMITH, K., “Transparency in International Law-Making”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 419-435.

BONET PÉREZ, J., “Artículo 19” en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 319-334.

BOSSUYT, M. J., *Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht (Países Bajos), 1987.

BRUFAU PRATS, J., *El pensamiento político de Domingo de Soto y su concepción del poder*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1960. Acta Salmanticensia, Ius Senatus Universitatis Edita, Tomo IV, núm. 3.

BRUNNÉE, J., HEY, E., “Transparency and International Environmental Institutions”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 23-48.

BURGORGUE-LARSEN, L., “Le droit à la liberté de pensée et d’expression”, en BURGORGUE-LARSEN, L. y ÚBEDA DE TORRES, A., *Les grands décisions de la Cour Interaméricaine des droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 565-605.

BURGORGUE-LARSEN, L., “Article 9, §1”, en M. KAMTO (Ed.), *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour*

*Africaine des droits de l'homme*, Editions Bruylant y Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. 220-237.

BURGORGUE-LARSEN, L., MONTOYA CÉSPEDES, N., “El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos”, en G. R.BANDEIRA GALINDO, R. URUEÑA, A. TORRES PÉREZ (Coords.), *Protección multinivel de derechos humanos: Manual*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013, pp. 187-210.

CABRAL DE MELO NETO, J., *A educação pela pedra e outros poemas*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2008.

CAMARGO CUNHA FILHO, M., SILVA XAVIER, V. C., *Lei de acesso à informação: teoria e prática*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014.

CANAVAGGIO, P., “El acceso a la información pública en el mundo: Un derecho humano emergente”, *7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica*, 2011, pp. 1-15.

CANÇADO TRINDADE, A. A., “Presentación de la serie, Tomo III” en A. A. CANÇADO TRINDADE, G. ELIZONDO BREEDY, J. ORDÓÑEZ CH. (Eds.), *Estudios básicos de derechos humanos III*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995, pp. xi-xv.

CANÇADO TRINDADE, A. A., “A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993): o Legado de Viena” en A. A. CANÇADO TRINDADE (Ed.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, San José, 1996, pp. 45-114.

CANÇADO TRINDADE, A. A., *International law for humankind: towards a new jus gentium (I) General Course on Public International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006.

CANÇADO TRINDADE, A. A., “La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI”, *Revista IIDH*, vol. 46, 2007, pp. 273-329.

CANÇADO TRINDADE, A. A., “Prefácio: a visão universalista e humanista do direito das gentes: sentido e atualidade da obra de Francisco de Vitoria” en VITORIA, F. de, *Relecciones: sobre os índios e sobre o poder civil*, Editora Universidade de Brasília y Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2016, pp. 19-51. Organización y presentación de José Carlos Brandi Aleixo.

CANÇADO TRINDADE, A. A., “The Universality of International Law, its Humanist Outlook, and the Mission of the Hague Academy of International Law”, *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 13, n.º. 13, 2013, pp. 415-420.

CAMPS, O., “Prólogo” en LAS CASAS, B. de, *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias*, Fontamara, Barcelona, 1981, pp. 10-25.

CANHAM, E. D., “International freedom of information”, *Law and contemporary problems*, vol. 14, núm. 4, 1949, pp. 584-598.

CARBONELL, M., *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

CARDONA PERETÓ, F., “Balance de las estrategias internacionales sobre innovación democrática y buen gobierno”, en M. VILLORIA MENDIETA (Dir.), X. FORCADELL ESTELLER (Coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos/Diputación de Barcelona, Madrid, 2017, pp. 37-55.

CARVALHO RAMOS, A. de, *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos. Seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis. Teoria e prática do Direito Internacional*, Renovar, Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO RAMOS, A. de, “Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”, en L. F. GOMES, V. de OLIVEIRA MAZZUOLI (Orgs.), *Crimes da ditadura militar: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 174-225.

CASADO CASADO, L., “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”, *Derecho PUCP*, nº 70, 2013, pp. 241-278.

CASARES I POTAU, F., “La Declaración Universal de Derechos Humanos cincuenta años después”, en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp.19-26.

CASSESE, A., “Individuals” en M. BEDJAOUI (Gen. ed.), *International law: achievements and prospects*, Unesco, Paris, 1991, pp. 113-120.

CASSESE, A., *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1991.

CASSESE, A., *International law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

CATALÁ I BAS, A. H., *Libertad de expresión e información: La jurisprudencia del TEDH y su recepción por el Tribunal Constitucional: Hacia un derecho europeo de los derechos humanos*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2001.

CERIOLO DEL’OLMO, E., “Informação ambiental como direito e dever fundamental no âmbito da Constituição Federal de 1988”, *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*, a. 2, núm. 3, 2007, pp. 105-127.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Sobre la interdisciplinariedad en el derecho administrativo. Las utilidades de la ciencia política y de la administración para el derecho administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, pp. 39-65.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “El uso de los medios electrónicos en la difusión de información pública”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON

(Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 323-366.

CLAPHAM, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

COOKE, E., “Respeto a la vida privada”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 945-949.

CORRÊA DE SOUZA, V. R. “O acesso à informação na legislação brasileira”, *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 19, núm. 33, 2012, pp. 161-181.

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2016.

COT, J.-P., PELLET, A., “Préambule”, en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 287-312. Vol. I.

COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto: Retos y oportunidades”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 37-71.

COUSIDO GONZÁLEZ, M. P., “Derecho a la información e información pública. Los secretos oficiales”, en I. BEL MALLÉN, L. CORREDOIRA Y ALFONSO (Dirs.), *Derecho de la información: El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 431-450.

CREAMER, C., SIMMONS, B. A., “Transparency at Home: How Well Do Governments Share Human Rights Information with Citizens?”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 239-267.

CUESTA, J., “Introducción”, en J. CUESTA (Dir.), *La depuración de funcionarios bajo la dictadura franquista (1936-1975)*, Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid, 2009, pp. 14-24.

DALLARI, P., “Prólogo”, en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., *La justicia transicional en Brasil: el caso de la guerrilla de Araguaia*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2017, pp. 9-12.

DANTAS, I., “Direito Comparado como Ciência”, *Revista de Informação Legislativa*, núm. 134, 1997, pp. 231-249.

DARBISHIRE, H., “Ten challenges for the right to information in the age of mega leaks”, en T. McGONAGLE, Y. DONDERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 271-303.

DE LA VARGA PASTOR, A., “Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Catalana de Dret ambiental*, vol. 6, nº 1, 2015, pp. 1-52.

DESANTES GUANTER, J. M., *Fundamentos del derecho de la información*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1977.

DESANTES GUANTER, J. M., *La información como derecho*, Editora Nacional, Madrid, 1974.

DESIREE SALGADO, E., *Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*, Atlas, São Paulo, 2015.

DESPEUX, G., “Libertad de prensa” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 767-771.

DÍAZ CAFFERATA, S., “El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley”, *Lecciones y Ensayos*, núm. 86, 2009, pp. 151-185.

DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sobre secretos oficiales*, Civitas, Madrid, 1998.

DONALDSON, M., KINGSBURY, B., “Power and the Public: The Nature and Effects of Formal Transparency Policies in Global Governance Institutions”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 502-533.

DONDERS, Y., “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: accessibility and the right to information”, en T. McGONAGLE, Y. DONDERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 89-120.

DOREAU-TRANQUARD, M., “Protección de datos de carácter personal”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. pp. 955-959.

DUCHEIN, M., *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*, Unesco, París, 1983.

EBBESSON, J., “Global or European Only? International Law on Transparency in Environmental Matters for Members of the Public”, en en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.),

*Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 49-74.

E. MÉNDEZ, J., “Segredo de Estado”, *Política Externa*, vol. 20, núm. 3, 2011/2012, pp. 173-183.

ESCANDELL BERMÚDEZ, M. O., FORTEA SEVILLA, M. del S., CASTRO SÁNCHEZ, J. J., “La brecha digital en las personas con discapacidad visual”, *International Journal of Developmental and Educational Psychology/INFAD Revista de Psicología*, vol. 1, núm. 1, 2014, pp. 489-498.

ESCUADERO ALDAY, R., “La sombra del franquismo es alargada: el fracaso de la llamada Ley de Memoria Histórica”, en F. FERNÁNDEZ-CREHUET LÓPEZ, D. J. GARCÍA LÓPEZ (Eds.), *Derecho, memoria histórica y dictaduras*, Comares, Granada, 2009, pp. 33-60.

ESTEINOU MADRID, J., “Hacia una nueva sociedad comunicativa en México”, *Polis México*, vol. 4, núm. 1, 2008, pp. 71-108.

FALL, I., “Préface”, en M. MUBIALA (Autor), *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruylant, Bruselas, 2005, pp. xv-xvii.

FEAL RODRÍGUEZ, M. del P., *Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Contexto legal y conceptual, incidencia en la administración electrónica, estudio comparativo y debate público*. Universidad de A Coruña, 2013. Trabajo de fin de Master.

FEITOSA, R. J., “Crise fiscal e reforma do Estado”, en K. HERMANNNS, F. MORAES (Edits.), *Reforma do Estado e outros estudos*, Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, 2004, pp. 113-121.

FENSTERSEIFER, T., *Direitos fundamentais e proteção do ambiente. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*, Livraria do Advogado, Porto Alegre 2008.

FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J., “Título IV. Del Gobierno en funciones”, en C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO (Coord.), *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 241-243.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Ratio Legis, Salamanca, 2019.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 25, 2011, pp. 163-218.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.



FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El Derecho de Acceso a la Información Medioambiental (Monografía asociada a Revista Aranzadi de Derecho Ambiental)*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Publicidad activa: régimen general”, en E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS (Coord.), J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 849-912.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 694-733.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Artículo 13. Información pública” en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 734-767.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 3: La posición jurídica de los ciudadanos”, en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 102-133.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información en el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, pp. 233-298. Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI. J. L. BERMEJO LATRE, S. CASTEL GAYÁN (Eds.).

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública”, en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (Coord.), *El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense. Madrid, 27-28 junio 2007*, CERSA, Madrid, 2008, pp. 122-135.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2017

FERRAZ, E., “Belo, Bula”, en CABRAL DE MELO NETO, J., *A educação pela pedra e outros poemas*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2008.

FERRER, M., *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.

FIGUEROA DOMÍNGUEZ, M. V., “El portal de la transparencia”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 622-654.

FOTI, J. *et al*, *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*, World Resources Institute, Washington, 2008.

FREIRE, P., *Educação como prática da liberdade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967.

GALA, A., “Historia de la libertad”, en A. A. CANÇADO TRINDADE, G. ELIZONDO BREEDY, J. ORDÓÑEZ CH. (Eds.), *Estudios básicos de derechos humanos III*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995, pp. 47-61.

GALINDO, B., *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*, Juruá, Curitiba, 2016.

GALVÁN BAUTISTA, L., *Proyección Internacional de los derechos fundamentales (La cláusula de apertura constitucional)*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2008. Colección Vítor. CD-Rom.

GARCÍA COTARELO, J. “Libertad”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, D. NOHLEN (Dir.), *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pp. 495-504.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución Española de 1978 como pacto social y como norma jurídica*, INAP, Madrid, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo. Tomos I y II*, Civitas, Cizur Menor, 2017.

GARCÍA MACHO, R., “Presentación” en R. GARCÍA MACHO (Ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 7-10.

GARCÍA MANRIQUE, R., “Capítulo XVI: Los textos de la Revolución Francesa. Segunda parte: Sentido y contenido de la Declaración de 1789 y textos posteriores”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dir.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 217-394.

GARCÍA RAMÍREZ, S., “Foreword: The Inter-American Human Rights Jurisdiction: A Long Journey”, en BURGORGUE-LARSEN, L., ÚBEDA DE TORRES, A., *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. xvii-xxviii.

GARCÍA RAMÍREZ, S., GONZA, A., *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007.

GARRIDO RODRÍGUEZ, P., *Inmigración y diversidad cultural en España: Un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011.

GETTELL, R. G., *Historia de las ideas políticas*, Labor, Barcelona, 1930. Traducción del inglés y prólogo de Teodoro González García. Vols. I y II.

GIRÓN REGUERA, E., “Comentario artículo 5 LT: La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 457-470.

GONÇALVES SALES, R., *O direito de acesso à informação pública administrativa*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014.

GONZÁLEZ, L., “La red de validación terminológica Valiter”, *Punto y coma*, núm. 121, 2011.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “La accesibilidad, la cohesión y la integración social”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39, 2016, pp. 156-224.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Tema 8: Dominio público hidráulico”, en FERNANDO PABLO, M. M. *et al*, *Cuadernos de derecho administrativo (IV): Bienes públicos*, Ratio Legis, Salamanca, 2019, pp. 155-234.

GONZÁLEZ QUINTANA, A., DÍEZ LLAMAZARES, J., “Comentario a la disposición final primera. Archivos y transparencia. Preceptos de la ley que afectan a los archivos. Reflexión general sobre el papel de los archivos en la aplicación de la ley”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 1854-1907.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, V. M., “El papel de las tecnologías de la información y la comunicación en la globalización”, en V. M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ (Coord.), *Globalización: un enfoque multidisciplinar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 13-34.

GORDENKER, L., JÖNSSON, C., “Evolution in Knowledge”, en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 82-94.

GORDON, S., *Controlling the State: Constitutionalism from ancient Athens to today*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1999.

GORNIG, G., “Libertad de información” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 507-509.

GRUMAN, M., “Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo”, *Revista Debates*, v. 6, núm. 3, 2012, pp. 97-108.

GUARACY MACHADO, H., “De *res publica* e de república: o significado histórico de um conceito”, *Cadernos de história*, núm. 1, 1995, pp. 7-15.

GUICHOT, E., “Capítulo I: El sentido, el contexto y la tramitación de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en E. GUICHOT (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 17-34.

GUICHOT, E., “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 84, 2012, pp. 89-134.

GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS (Coord.), J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo 1*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 533-580.

GUICHOT, E., “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, en I. WENCES, M. KÖLLING, S. RAGONE (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 61-79.

GUICHOT REINA, E., “Recensión al libro de Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. ‘Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre’ (Aranzadi, Cizur Menor, 2014)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 168, 2015, pp. 361-366.

GUIMARÃES NUNES, M. T., *Lei de acesso à informação. Reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade*, Quartier Latin, São Paulo, 2013.

HABERMAS, J., “Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana” en F. OVEJERO, J. L. MARTÍ, R. GARGARELLA (Comps.), *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*, Paidós, Barcelona, 2004, pp. 191-206.

HAKIMI, M., “Law and the Universal Human Rights Treaties”, en *The Role of Opinio Juris in Customary International Law: Duke-Geneva Institute in Transnational Law, University of Geneva, July 12-13, 2013, Co-Sponsored by the American Society of International Law*, Ginebra, 2013.

HAN, B.-C., *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013.

HANNIKAINEN, L., MYNNTTI, K., “Article 19” en EIDE, A. et al, *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993, pp. 275-286.

HARRIS, D. et al, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

HEINEN, J., *Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527/2011*, Fórum, Belo Horizonte, 2014.

HEINTZE, H.-J., “Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos”, en S. PETERKE (Coord.), *Manual prático de direitos humanos internacionais*, Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, 2010, pp. 21-83.

HENNEBEL, L., *La convention américaine des droits de l'homme: mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruselas, 2007.

HERNÁNDEZ GODINEZ, A., *El acceso a la información pública: Evolución y consolidación de un derecho fundamental de nueva generación*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, 2010.

HERNÁNDEZ, R., “Las libertades públicas en Costa Rica” en HERNÁNDEZ, R. y TREJOS, G., *La tutela de los derechos humanos*, Juricentro, San José, 1977, pp. 11-58.

HERREN AGUILLAR, F., *Metodologia da ciência do direito*, Max Limonad, São Paulo, 1999.

HEYNS, C., “Civil and political rights in the African Charter”, en M. EVANS, R. MURRAY (eds.), *The African Charter on Human and People’s Rights: The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge University Press, New York, 2004, pp. 137-177.

HIRAKAWA ANDÍA, R., “La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares a los 25 años de su existencia”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 361-374.

HORN, H.-D., “Libertad de pensamiento” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 423-427.

HORN, H.-D., “Libertad de opinión” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 635-639.

INSULZA, J. M., “60 aniversario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, *Revista IIDH*, vol. 46, 2007, pp. 13-17.

IVANSCHITZ BOUDEGUER, B., “Un estudio sobre el cumplimiento y ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Estado de Chile”, *Estudios constitucionales*, v. 11, n. 1, 2013, pp. 275-332.

JAYME, F. G. *Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*, Del Rey, Belo Horizonte, 2005.

JIMÉNEZ, F., “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: algún progreso, pocas esperanzas”, en I. WENCES, M. KÖLLING, S. RAGONE (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 135-147.

JIMENEZ BENÍTEZ, W. G., “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, *Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, 2007, pp. 31-46.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. J., “El papel de los derechos humanos en la transición española”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 885-892.

JOFFILY, M., “Direito à informação e direito à vida privada: os impasses em torno do acesso aos arquivos da ditadura militar brasileira”, *Revista Estudos Históricos*, v. 25, núm. 49, 2012, pp. 129-148.

JOUANNET, E., “Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies”, en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 1-24. Vol. I.

JOSÉ DA COSTA, D., “Marcos do pensamento filosófico e do pensamento jurídico”, *Revista de Informação Legislativa*, núm. 188, 2010, pp. 7-21.

KAMTO, M., “Avant-propos”, en M. KAMTO (Ed.), *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l’homme*, Editions Bruylant y Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. xv-xvi.

KANT, I., *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 1999.

KANT, I., “Contestación a la pregunta: ¿Qué es la ilustración?”, *Isegoría*, núm 25, 2001, pp. 287-291.

KILLANDER, M., “Interpretación de los tratados regionales de derechos humanos”, *Sur*, vol. 7, núm. 13, 2010, pp. 149-175.

KLAAREN, J., The Human Right to Information and Transparency, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 223-238.

KLATT, M., “Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 71, 2011, pp. 691-718.

KLODE, M., “La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: tres elementos a considerar para el acceso a instancias continentales de derechos humanos”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y

dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 219-232.

KOLB, R., *Interprétation et création du droit international. Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

KONDER COMPARATO, F., *A afirmação histórica dos direitos humanos*, Saraiva, São Paulo, 2007.

LAFER, C., *A reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Companhia das Letras, São Paulo, 1988.

LAFER, C., “Apresentação”, en Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, 1993, pp.7-8.

LAGEOT, C., “Prefacio De una aventura Europea”, en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 44-47.

LAPORTA, F., “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del derecho*, núm. 4, 1987, pp. 23-46.

LASAGABASTER HERRARTE, I., “Notas sobre el derecho administrativo de la información”, en R. GARCÍA MACHO (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 103-120.

LAS CASAS, B. de, *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias*, Fontamara, Barcelona, 1981.

LAWSON, E. (comp.), *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor & Francis, Washington 1996.

LEITE COSTA, C. M., VARELLA FRAIZ, P. M., “Acesso à Informação nos Arquivos Brasileiros”, *Estudos Históricos*, vol. 2, n. 3, 1989, pp. 63-76.

LEITE COSTA, C. M., “Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão”, *Estudos Históricos*, núm. 32, 2003, pp. 178-188.

LEME MACHADO, P. A., *Direito à informação e meio ambiente*, Malheiros, São Paulo, 2006.

LIGIA MARTINS, P., “Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental”, *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, v. 24, núm. 1, 2011, pp. 233-244.

LIMA SOBRINHO, B. (rel.), “Direito de informação”, en *Anais da VIII Conferencia Nacional dos Advogados*, Manaus, 1980, pp. 133-180.

LINDGREN ALVES, J. A., “O significado político da Conferência de Viena”, *Lua nova*, núm. 32, 1994, pp. 169-180.

LINDGREN ALVES, J. A., “Dificuldades atuais do sistema internacional de direitos humanos”, *Themis: Revista da ESMEC / Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, vol. 15, nº 1, 2017, pp. 89-124.

LINDGREN ALVES, J. A., “A ONU e a proteção dos direitos humanos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, nº 1, 1994, pp. 134-145.

LISBOA FERREIRA DA COSTA, E., *Esclavitud en las haciendas del sudeste de Pará-Brasil: Verificación del discurso de la Organización Internacional del Trabajo. Perspectiva de los Derechos Humanos*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2014.

LOBATO GÓMEZ, J. M., CARPINTERO SUÁREZ, A., “El control de la publicidad activa (art. 9 LT)”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 600 – 621.

LOCATELLI, L., “Las políticas públicas en Brasil y en España contra la violencia de género: una mirada a través de la transnacionalidad de los derechos humanos y de la historia de las emociones”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 479-490.

LOCATELLI, L., “Políticas públicas para uma resposta integral contra a violência de gênero”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 527-539.

LOCKE, J., *A letter concerning toleration*, Broadview editions, Peterborough, 2013. Editado por Kerry Walters.

LOPES, R. “O custo de US\$1 por habitante compesa”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, p. 48.

LÓPEZ ROMAN, L.; MONTENEGRO DE TIMARÁN, M. I.; TAPIA FIERRO, R. M., *La investigación, eje fundamental en la enseñanza del derecho. Guía práctica*, Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, 2006.

LOZANO CUTANDA, B., “Capítulo Sexto: Técnicas horizontales para la protección ambiental: acceso a la información, participación, y responsabilidad por daños al medio ambiente”, en LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURRILLAS, J.-C., *Administración y legislación ambiental: adaptado al EEES*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 203-245.



LOZANO CUTANDA, B., “Capítulo 5: Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en B. LOZANO CUTANDA (Dir.); A. LAGO CANDEIRA, L. F. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Tratado de derecho ambiental*, CEF, Madrid, 2014, pp. 267-337.

LUCAS VERDÚ, P., *El sentimiento constitucional: (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Reus, Madrid, 1985.

LUIS CARBALLADA, R. de, “Introducción” en VITORIA, F. de, *Relección sobre los indios*, EDIFSA/Fundación Salamanca Ciudad de Cultura y Saberes, Salamanca, 2017, pp. 7-11. Edición facsimilar. Introducción y traducción de Ramón Hernández Martín.

MAHERZI, L., *Informe mundial sobre la comunicación: Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*, Unesco/Acento/Fundación Santa María, Madrid, 1999.

MANERO SALVADOR, A., “La controversia de Valladolid: España y el análisis de la legitimidad de la conquista de América”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 3, núm. 2, 2009, pp. 81-110.

MANNINEN, J., “Anders Chydenius and the Origins of World’s First Freedom of Information Act”, en J. MUSTONEN (Ed.), *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, Kokkola, 2006. pp. 18-53.

MARCONDES MARTINS, R., “Direito fundamental de acesso à informação”, *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, a. 14, núm. 56, 2014, pp. 127-146.

MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M. J. de, “La publicidad activa de la información institucional, organizativa y de planificación”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 471-503.

MARIANO SÁNCHEZ-JÁUREGUI, M. J. de, “La publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística”, en A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 522-574.

MARIE, J.-B., QUESTIAUX, N., “Article 55, alinéa c” en J.-P. COT, A. PELLET (Dirs.), M. FORTEAU (Sec. red.), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005, pp. 1481-1504. Vol. II.

MARTENSON, J., “The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights and the UN Human Rights Programme”, en EIDE, A. et al, *The Universal Declaration of Human Rights: a Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1993, pp. 17-29.

MARTÍNEZ MOSCOSO, A., *La Libertad de Expresión en la nueva Sociedad de la Información: Perspectivas y conflictos entre derechos*, Fundación Carolina y Berufsakademie (Editorial Monsalve Moreno), Cuenca, 2009.

MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo IV. La reclamación ante las autoridades de transparencia como garantía del derecho de acceso”, en I. MARTÍN DELGADO (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 147-183.

MARTÍN MATEO, R., *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de derecho ambiental. Volumen I*, Trivium, Madrid, 1991.

MARTÍN PALLÍN, J. A., ESCUDERO ALDAY, R., “Introducción”, en J. A. MARTÍN PALLÍN, R. ESCUDERO ALDAY (Eds.), *Derecho y memoria histórica*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 9-18.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., *Período de investigación. Como realizarlo*. No publicado.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Los derechos humanos en la historia”, *Historia 16*, núm. 275, 1999, pp. 50-53.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E. “La expansividad del discurso sobre el ‘derecho humano de seguridad’, un ‘derecho síntesis’. Concreciones y etiología”, *Studia Histórica, historia contemporánea*, vol. 36, 2018, pp 35-70. Monográfico: Los derechos humanos en el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Naciones Unidas. M. de la P. PANDO BALLESTEROS (Coord.).

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “El discurso de los derechos humanos en perspectiva histórica. El síndrome de la Torre de Babel” en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 41-59.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Derecho a la Información” en C. LAGEOT (Dir.), J.-P. DIONNET (Coord.), *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. 515-523.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Crisis de la modernidad y derechos humanos”, en WICKHAM, C. et al (AAVV), *Las crisis en la historia: Sextas Jornadas de Estudios Históricos organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995, pp. 161-188.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., “Avatares del discurso internacional de los derechos humanos de la ONU. Derivas y alternativas”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 79-106.

McDONAGH, M., “The Right to Information in International Human Rights Law”, *Human Rights Law Review*, vol. 13, nº 1, 2013, pp. 25-55.

McGONAGLE, T., “The development of freedom of expression and information within the UN: leaps and bounds or fits and starts?”, en T. McGONAGLE, Y. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 1-51.

MEDINA QUIROGA, C., *La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso legal y recurso judicial*, Universidad de Chile (Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho), Santiago, 2003.

MERCADO CARMONA, C., “Tratados internacionales específicos para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer: la Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, P. GARRIDO RODRÍGUEZ, A. MUÑOZ RAMÍREZ (Eds.), *El cincuentenario de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU: libro homenaje a la profesora Ma. Esther Martínez Quinteiro*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2018, pp. 1217-1232.

MELLO, T. de, “Canção para os Fonemas da Alegria”, en FREIRE, P., *Educação como prática da liberdade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967, pp. 27-28.

MENDEL, T., *Libertad de información: Comparación Jurídica*, UNESCO, Paris, 2008.

MENDEL, T., “The UN Special Rapporteur on freedom of opinion and expression: progressive development of international standards relating to freedom of expression”, en T. McGONAGLE, Y. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 235-268.

MESEGUER YEBRA, J., *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Diputación de Granada), Barcelona, 2014.

MESEGUER YEBRA, J., *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*, Bosch, L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 2013

MESQUITA CEIA, E., “A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil”, *Revista da EMERJ*, v. 16, núm. 61, 2013, pp. 113-152.

MIRANDA, P. de, *Os Novos Direitos do Homem*, Alba, Rio de Janeiro, 1933

MOLINA MOLINA, J., *Por qué la transparencia*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

MONTESINOS, A. de, “Ego vox clamantis in deserto”, *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, vol. 33, núm. 107, 2012, pp. 11-12.

MURRAY, R., *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregon, 2000.

NEVES, M., *Transconstitucionalismo*, WMF Martins Fontes, São Paulo, 2016.

NIKKEN, P., “Los derechos políticos como derechos humanos”, *Revista IIDH*, vol. 58, 2013, pp. 35-79.

OLLER RUBERT, M., “Crónica del seminario europeo ‘Derecho administrativo de la información y administración transparente: hacia un nuevo modelo de Administración Pública’ (Universidad Jaume I, 5 y 6 marzo 2009)”, *Revista de Administración Pública*, n° 181, 2010, pp. 333-343.

OLMEDO B., J. P., “Acceso a Información Pública en Chile. Comentarios sobre una Institucionalidad Pendiente”, *Anuario de Derechos Humanos*, n° 2, 2006, pp. 275-282.

OMAR SALVIOLI, F., “El aporte de la Declaración Americana de 1948, para la protección internacional de los derechos humanos”, en *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del Siglo XXI”*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003, pp. 679-696, tomo I.

O’FLAHERTY, M., “International Covenant on Civil and Political Rights: interpreting freedom of expression and information standards for the present and the future” en T. McGONAGLE, Y. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 55-88.

PALOMARES HERRERA, M., *Transparencia y acceso a la información en el sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

PANDO BALLESTEROS, M. de la P., “Introducción” en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 15-37.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, Dykinson, Madrid, 2019.

PARANHOS CALDERON, M., *Lei de acesso à informação pública e seu impacto na atividade de inteligência*, Millennium, Campinas, 2014.

PAUTASSI, L., “Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos”, *Sur: revista internacional de derechos humanos*, v. 10, n° 18, 2013, pp. 57-77.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., “Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 13-263.

PECES-BARBA MARTINEZ, G., “Capítulo XVI: Los textos de la Revolución Francesa. Primera parte: Fundamentos ideológicos y elaboración de la Declaración de 1789”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA, R. de ASÍS ROIG (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales. Tomo II: siglo XVIII. Volumen III. El Derecho positivo de los derechos humanos. Derechos humanos y comunidad internacional: los orígenes del sistema*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 121-217.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., FERNÁNDEZ GARCÍA, E., “Introducción: La Historia de los derechos humanos: proyecto comprensivo”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 1-10.

PECES-BARBA MARTINEZ, G., SEGURA ORTEGA, M., “Capítulo III: La filosofía de los límites del poder”, en G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, E. FERNÁNDEZ GARCÍA (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales: Tomo I: Tránsito a la modernidad: siglos XVI y XVII*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 375-454.

PECES-BARBA, G., QUADRA SALCEDO, T., MOHEDANO, J. M. y GONZÁLEZ, P., *Sobre las libertades políticas en el estado español (expresión, reunión y asociación)*, Fernando Torres, Valencia, 1977.

PÉREZ LUÑO, A.-E., *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994.

PEREZ LUÑO, A.-E., *La polémica sobre el Nuevo Mundo. Los clásicos españoles de la Filosofía del Derecho*, Trotta, Madrid, 1992.

PÉREZ MEDINA, J., “Tarea de los medios de comunicación social”, *Revista de la Universidad de Antioquia*, núm. 178, 1970, pp. 465-475.

PÉREZ VÁZQUEZ, C. *Derecho y poesía: una relación interpretativa*, UNAM, México, 2012.

PEREIRA NUNES, A. A., “Lei de Acesso à Informação: Teoria Tridimensional do Direito e Política Jurídica”, *Revista Jurídica Científica do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Regional de Blumenau (CCJ/FURB)*, v. 16, núm. 32, 2012, pp. 77-102.

PESSOA DE AQUINO FRANCA LUNA, N. M., DA MAIA, A., TEIXEIRA ESTEVES, J., “Uma erótica jurídica: o lugar do sentimento na juridicidade e o nascimento do poeta-juiz”, *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, vol. 3, núm. 3, 2016, pp. 241-257.

PETERS, A., “Towards Transparency as a Global Norm”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 534-607.

PETERSON, M.J., “General Assembly”, en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 97-116.

PEYROU, F., MARTYKÁNOVÁ, D., “Presentación”, *Revista ayer*, núm. 94, 2014, pp. 13-22.

PIOTROWSKI, S. J., “3. Freedom of Information: Introduction”, en S. J. PIOTROWSKI (Ed.), *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, Lexington Books, Lanham (Maryland, EEUU), 2010, pp. 35-37.

PIOTROWSKI, S. J., “4. Proactively Released Information: Introduction”, en S. J. PIOTROWSKI (Ed.), *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, Lexington Books, Lanham (Maryland, EEUU), 2010, pp. 69-71.

PILOTTI, F., *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Reus, Madrid, 2014, pp. 45-62.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Derecho de acceso a la información pública: Régimen general”, en I. WENCES, M. KÖLLING, S. RAGONE (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 35-59.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, *Revista catalana de dret públic*, nº 49, 2014, pp. 1-19.

PIOVESAN, F., *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, Max Limonad, São Paulo, 2004.

PITYANA, B. B., “Preface”, en MURRAY, R. *The African Commission on Human and Peoples’ Rights and International Law*, Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregon, 2000, pp. v-vii.

POLÍZIO JÚNIOR, V., *Lei de Acesso à Informação: manual teórico e prático*, Juruá, Curitiba, 2015.

PONS RAFOLS, X., “La adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en Asociación para las Naciones Unidas en España, X. PONS RAFOLS (Coord.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos: comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998, pp. 27-42.

PRIEUR, M., “Démocratie et droit de l'environnement et du développement”, *Revue juridique de l'Environnement*, 1, 1993, pp. 23-30.

PRIEUR, M., “Introduction à Rio+20 ou l’avenir que nous ne voulons pas”, *Revue juridique de l'environnement*, vol. 37, 2012/4, pp. 609- 611.

QUIÑONES GARCÍA, S., *Vigilando al Estado: el derecho de acceso a la información pública frente a la corrupción gubernamental*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011.

RAMCHARAN, B. G., “Norms and machinery”, en T. G. WEISS, S. DAWS (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 439-462.

RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso a la información: de garantía del ciudadano hasta su (posible) consideración como derecho fundamental”, en J. E. SORIANO GARCÍA (Dir.); M. ESTEPA MONTERO (Coord.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor. Volumen II (Garantías del ciudadano en el régimen administrativo)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 1217-1246.

RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 160, 2013, pp. 155-188.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública: teoría y práctica en especial para las entidades locales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2015.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., APODACA ESPINOSA, Á. R. de, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente: Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

REYES MATE, M., ““Estos, ¿no son hombres?” la pregunta en tiempos de peligro”, *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, vol. 33, núm. 107, 2012, pp. 29-35.

REY MARTÍNEZ, F., “*Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet*: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, 19 pp. Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la ley 19/2013. A. MORETÓN TOQUERO (Coord.).

RISHMAWI, M., “The Revised Arab Charter on Human Rights: A Step Forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, nº 2, 2005, pp. 361-376.

RIVERO ORTEGA, R., “La obligación de resolver”, en T. QUINTANA LÓPEZ (Dir.), A. CASARES MARCOS (Coord.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 135-184.

RODRIGUES, F., “O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro”, en G. CANELA, S. NASCIMENTO (Coords.), *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*, ANDI/Artigo 19, Brasília, 2009, pp. 28-31.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., “Prólogo”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA, M. VIVANCOS COMES, J. AHEDO RUIZ (Coords.), *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 17-36.

RODRÍGUEZ MANZO, G. *et al*, *Responsabilidad y reparación: en enfoque de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., Ciudad de México, 2007.

ROMERO SILVERA, G., “Implicaciones jurídicas del desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el marco del derecho a la libertad de expresión y los derechos humanos”, *American University International Law Review*, vol. 26, núm. 1, 2010, pp. 157-182.

RUIZ MIGUEL, A., “Estudio preliminar: Bobbio y el positivismo jurídico italiano”, en BOBBIO, N., *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres, Valencia, 1980, pp. 15-58. Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel.

RYDHOLM, L., “China and the world's first freedom of information act: the Swedish freedom of the press Act of 1766”, *Javnost - The Public*, vol. 20, núm. 4, 2013, pp. 45-64.

SALAZAR ORTUÑO, E., “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en J. VALERO TORRIJOS, M. FERNÁNDEZ SALMERON (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 537-558.

SALDANA DIAS, M. N., “En defensa de la libertad de prensa: la Areopagítica de John Milton”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 125, 2004, pp. 277-324.

SÁNCHEZ-CASCADO, E. de la N., “Introducción”, en E. de la N. SÁNCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coords.), *Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 17-79.

SÁNCHEZ-CASCADO, E. de la N., “Capítulo II: Publicidad activa (arts. 5 a 11)”, en E. de la N. SÁNCHEZ-CASCADO, C. TARÍN QUIRÓS (Coords.), *Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 185-223.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “La aventura de la Transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, nº 0, 2015, pp. 5-6.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “De la Libertad de Expresión al Derecho de Acceso a la Información Pública”, *Comunicación y Pluralismo*, nº 9, 2010, pp. 231-266.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “El «día después» de la ley de transparencia”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, 20 pp. Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la ley 19/2013. A. MORETÓN TOQUERO (Coord.).

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “La aventura de la Transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 0, 2015, pp. 5-6.

SÁNCHEZ FERRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

SÁNCHEZ FERRO, S., *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.



- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2016.
- SANFELICE RISSO, M., “O tecido sintático ‘tecendo a manhã’”, *Alfa: Revista de Linguística*, vol. 32, 1988, pp. 95-100.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de derecho administrativo general. Tomo I*, Iustel, Madrid, 2016.
- SANTIAGO JUÁREZ, R., *Lealtades compartidas. Hacía una ciudadanía multilateral*, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2007.
- SAUCA CANO, J. M., “El derecho ciudadano a la memoria histórica: concepto y contenido”, en J. A. MARTÍN PALLÍN, R. ESCUDERO ALDAY (Eds.), *Derecho y memoria histórica*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 73-104.
- SCHABAS, W. A. (Ed.), *The Universal Declaration of Human Rights: the travaux préparatoires*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, vol. I.
- SKOGLY, S. I., *Beyond national borders: States’ human rights obligations in international cooperation*, Intersentia, Antwerpen, 2006.
- SMITH, L., “Convention on the Rights of the Child: freedom of expression for children”, en T. McGONAGLE, Y. DONDEERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 145-170.
- SOSSAI, M., “Transparency as a Cornerstone of Disarmament and Non-proliferation Regimes”, en A. BIANCHI, A. PETERS (Eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 392-416.
- SOUZA DE CARVALHO, R., *Comigo e contigo a Espanha: um estudo sobre João Cabral de Melo Neto e Murilo Mendes*, Tesis doctoral, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SUESS, P. (org.), *La conquista espiritual de la América Española: Doscientos documentos del siglo XVI*, Abya-Yala, Quito, 2002.
- SZUREK, S., “Article 1”, en M. KAMTO (ed.), *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l’homme*, Editions Bruylant y Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas, 2011, pp. 81-117.
- TAVARES DE ALMEIDA E SILVA, C. F., *Barbarie en la democracia. Percepción de la práctica de la tortura en Brasil a la luz del discurso de los derechos humanos: el caso de Pernambuco*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2006. CD-Rom.
- TOCQUEVILLE, A. de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Istmo, Madrid, 2004.
- TOMAS Y VALIENTE, F., “La defensa de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-83, pp. 185-192.

VALLES BENTO, L., *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro*, Juruá, Curitiba, 2015.

VALIM, R., “O direito fundamental de acesso à informação pública”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (*in memoriam*) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 35-45.

VAN RIJN, A. (revisor del cap.), “Freedom of expression (Article 10)”, en P. VAN DIJK et al (Eds.), *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, Antuerpia, 2006, pp. 773-816.

VARNEY, E., “Convention on the Rights of Persons with Disabilities: ensuring full and equal Access to information”, en T. MCGONAGLE, Y. DONDEERS (Eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 171-207.

VASQUER CABALLERÍA, M., *El discreto encanto del derecho administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

VELASCO ARROYO, J. C., “Ayer y hoy del cosmopolitismo kantiano”, *Isegoría*, núm. 16, 1997, pp. 91-117.

VERA JURADO, D. J., “Lección 7. La posición jurídica del ciudadano ante la administración”, en M. REBOLLO PUIG (Coord.), D. J. VERA JURADO (Dirs.), *Derecho Administrativo. Tomo I: conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 191-222.

VIEGAS E SILVA, M., *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Tesis doctoral, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2011.

VILJOEN, F., “The African Charter on Human and Peoples’ Rights/The Travaux Préparatoires in the Light of Subsequent Practice”, *Human Rights Law Journal*, vol. 25, nº 9-12, 2004, pp. 313-326.

VILLANUEVA, E., *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2003.

VILLORIA, M., “La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 7, 2014/2015, pp. 85-103.

VILLORIA, M., “Publicidad activa”, en I. WENCES, M. KÖLLING, S. RAGONE (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 1-34.

VITORIA, F. de, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946.

WANDERLEY LIMA, R., “Aspectos administrativos de los ordenamientos brasileño y español en materia ambiental”, *Revista Jus Navigandi*, núm. 52, 2001.

WANDERLEY LIMA, R., “Considerações históricas e jurídicas sobre o direito humano (e da humanidade) ao desenvolvimento e a necessária solidariedade diante da crise ambiental”, *Revista jurídica da Presidência*, vol. 9, núm. 84, 2007, pp. 60-81.

WANDERLEY LIMA, R., *Mi Salamanca y la Europa de mis sueños*, Salamanca, 2008.

WANDERLEY LIMA, R., “La información ambiental como herramienta para el ejercicio del derecho al medio ambiente por los ciudadanos ante la omnipresencia de los derechos humanos y la responsabilidad social empresarial. Referencia al Convenio de Aarhus”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2008.

WANDERLEY LIMA, R., “Participation of Individuals at International Level Regarding Compliance with Climate Change Instruments: Equity, Efficiency and Effectiveness”, *2nd UNITAR/Yale Conference on Environmental Governance and Democracy: Strengthening Institutions to Address Climate Change and Advance a Green Economy*, New Haven, EEUU, 2010.

WANDERLEY LIMA, R., “El derecho humano de acceso a la información pública en el sistema africano de derechos humanos: una introducción”, en M. de la P. PANDO BALLESTEROS, A. MUÑOZ RAMÍREZ, P. GARRIDO RODRÍGUEZ (Eds. y dirs.), *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, pp. 233-245.

WARBRICK, C., “Articles 8-11: general considerations” en HARRIS, D. *et al*, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 341-360.

WENCES, I., KÖLLING, M., RAGONE, S., “Introducción académica”, en I. WENCES, M. KÖLLING, S. RAGONE (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. XIII-XXXI.

WEERAMANTRY, C. G., “Access to Information: A New Human Right: The Right to Know”, *Asian Yearbook of International Law*, vol. 4, 1994, pp. 99-125.

WOLFGANG SARLET, I., MOLINARO, C. A., “O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos”, en I. WOLFGANG SARLET, J. A. MONTILLA MARTOS, R. LINDEN RUARO (Coords.), *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2016, pp. 11-26.

YUSUF, A. A., “Avant-propos”, en M. MUBIALA (Autor), *Le système régional africain de protection des droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2005, pp. xix-xx.

ZANCANER, W., “Lineamentos sobre a lei de acesso à informação”, en R. VALIM, A. C. MALHEIROS, J. BACARIÇA (*in memoriam*) (Coords.), *Acesso à informação pública*, Belo Horizonte, Fórum, 2015, pp. 25-34.

## **2. Documentos históricos**

*English Bill of Rights 1689.*

His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766).

*The Virginia Declaration of Rights.* 12 de junio de 1776.

*Declaration of Independence.* 4 de julio de 1776.

*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.*

*The Bill of Rights.* 15 de diciembre de 1791.

Carta Encíclica *Libertas Praestantissimum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la libertad y el liberalismo. 20 de junio de 1888.

*Pacte de la Société des Nations y compris les amendements en vigueur le 16 décembre 1935.*

*Message to Congress 1941. Franklin Delano Roosevelt.*

## **3. Textos en el marco de organizaciones internacionales**

### **3.1. Documentos conjuntos**

ONU/UIT, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, “Declaración de Principios – Construir la sociedad de la información: un desafío global para el nuevo milenio”, WSIS-03/GENEVA/4-S (12 de mayo de 2004).

ONU/OEA, “Joint Declaration between the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the General Secretariat of the Organization of American States through the Executive Secretariat of the Inter-American Commission on Human Rights”, 19 de noviembre de 2014.

ONU/OEA, *Relatores para a Liberdade de Expressão alertam para interferências na Empresa Brasil de Comunicação e na Controladoria Geral da União do Brasil.* Nota à imprensa. 24 de junio de 2016.

### **Declaraciones conjuntas de Relatores para la Libertad de Expresión**

ONU/OSCE/OEA, “Primera Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión”, 26 de noviembre de 1999.

ONU/OSCE/OEA, “Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto”, 6 de diciembre de 2004.

ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de

expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas”, 19 de diciembre de 2006.

ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década”, 2 de febrero de 2010.

ONU/OEA, “Declaración conjunta sobre Wikileaks”, 21 de diciembre de 2010.

ONU/OSCE/OEA/UA, “Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet”, 1 de junio de 2011.

## **3.2. Naciones Unidas**

### **3.2.1 Tratados**

*Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, San Francisco, 26 de junio de 1945, Serie de Tratados de las Naciones Unidas.

*Tratado Antártico*, Washington, 1º de diciembre de 1959, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 402, núm. 5778, p. 71.

*Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Nueva York, 7 de marzo de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 660, núm. 9464, p. 195.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 999, núm. 14668, p. 171.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, núm. 14531, p. 3.

*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, Viena, 23 de mayo de 1969, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1155, núm. 18232, p. 331.

*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, vol. 1249, núm. 20378, p. 13.

*Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Nueva York, 10 de diciembre de 1984, vol. 1465, núm. 24841, p. 85.

*Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, vol. 1577, núm. 27531, p. 3.

*Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Nueva York, 18 de diciembre de 1990, vol. 2220, núm. 39481, p. 3.

*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, Nueva York, 9 de mayo de 1992, vol. 1771, núm. 30822, p. 107.

*Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Rio de Janeiro, 5 de junio de 1992, vol. 1760, núm. 30619, p. 79.

*Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, París, 14 de octubre de 1994, vol. 1954, núm. 33480, p. 3.

*Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, Aarhus, 25 de junio de 1998.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 31 de octubre de 2003, vol. 2349, núm. 42146, p. 41.

*Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Nueva York, 13 de diciembre de 2006, vol. 2515, núm. 44910, p. 3.

*Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006, vol. 2716, núm. 48088, p. 3.

*Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, Escazú, 4 de marzo de 2018.

### **3.2.2. Resoluciones de la Asamblea General**

Resolución 13(I) de la Asamblea General, “Organización de la Secretaría”, A/RES/13(I) (13 de febrero de 1946).

Resolución 59(I) de la Asamblea General, “Convocación de una conferencia internacional de libertad de información”, A/RES/59(I) (14 de diciembre de 1946).

Resolución 217(III) de la Asamblea General, “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, A/RES/217(III) (10 de diciembre de 1948).

Resolución 37/7 de la Asamblea General, “Carta Mundial de la Naturaleza”, A/RES/37/7 (28 de octubre de 1982).

Resolución 41/120 de la Asamblea General, “Establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos”, A/RES/41/120 (4 de diciembre de 1986).

Resolución 48/134 de la Asamblea General, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, A/RES/48/134 (4 de marzo de 1994).

Resolución 53/144 de la Asamblea General, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, A/RES/53/144 (8 de marzo de 1999).

Resolución 55/2 de la Asamblea General, “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2 (13 de septiembre de 2000).

Resolución 56/183 de la Asamblea General, “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información”, A/RES/56/183 (31 de enero de 2002).

Resolución 58/4 de la Asamblea General, “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, A/RES/58/4 (21 de noviembre de 2003).

Resolución 60/1 de la Asamblea General, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, A/RES/60/1 (24 de octubre de 2005).

Resolución 60/251 de la Asamblea General, “Consejo de Derechos Humanos”, A/RES/60/251 (3 de abril de 2006).

Resolución 61/295 de la Asamblea General, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, A/RES/61/295 (10 de diciembre de 2007).

Resolución 66/137 de la Asamblea General, “Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos”, A/RES/66/137 (16 de febrero de 2012).

Resolución 66/288 de la Asamblea General, “El futuro que queremos”, A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012).

Resolución 69/313 de la Asamblea General, “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)”, A/RES/69/313 (17 de agosto de 2015).

Resolución 70/1 de la Asamblea General, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).

Resolución 74/5 de la Asamblea General, “Proclamación del 28 de septiembre Día Internacional del Acceso Universal a la Información”, A/RES/74/5 (21 de octubre de 2019).

### **3.2.3. Documentos del Consejo de Derechos Humanos y de la extinta Comisión de Derechos Humanos**

#### **Resoluciones**

Resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos, “Right to freedom of opinion and expression”, E/CN.4/RES/1993/45 (5 de marzo de 1993).

Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/RES/5/1 (18 de junio de 2007).

Resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, A/HRC/RES/7/22 (28 de marzo de 2008).

Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, “El derecho a la libertad de opinión y expresión”, A/HRC/RES/12/16 (12 de octubre de 2009).

Resolución 16/1 del Consejo de Derechos Humanos, “Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos”, A/HRC/RES/16/1 (8 de abril de 2011).

Resolución 19/10 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el medio ambiente”, A/HRC/RES/19/10 (19 de abril de 2012).

Resolución 31/32 del Consejo de Derechos Humanos, “Protección de los defensores de los derechos humanos, ya sean personas, grupos o instituciones, que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales”, A/HRC/RES/31/32 (20 de abril de 2016).

Resolución 34/20 del Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y el medio ambiente”, A/HRC/RES/34/20 (6 de abril de 2017).

### **Otros documentos**

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Report of the joint OHCHR-UNEP seminar on human rights and the environment 16 January 2002”, E/CN.4/2002/WP.7, 22 de marzo de 2002.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Brasil”, A/HRC/21/11, 9 de julio de 2012.

### **3.2.4. Documentos de órganos de tratados**

#### **Comité de Derechos Humanos**

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen Comunicación N° 633/1995”, CCPR/C/65/D/633/1995 (5 de mayo de 1999).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Brasil”, CCPR/C/BRA/CO/2 (1° de diciembre de 2005).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Decision: Communication No. 1877/2009”, CCPR/C/96/D/1877/2009 (25 de agosto de 2009).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen: Comunicación N° 1470/2006”, CCPR/C/101/D/1470/2006 (21 de abril de 2011).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España”, CCPR/C/ESP/CO/6 (14 de agosto de 2015).



## **Observaciones Generales**

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 6: Derecho a la vida (artículo 6)”, (1982).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 10: Libertad de opinión (artículo 19)”, (1983).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Comentario General N° 25(57)”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 de agosto de 1996).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general No. 31 [80]: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 de mayo de 2004).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 34: Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión”, CCPR/C/GC/34 (12 de septiembre de 2011).

## **Votos separados**

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Dictamen: Comunicación N° 1470/2006”, CCPR/C/101/D/1470/2006 (21 de abril de 2011). Voto particular del Sr. Gerald L. Neuman, miembro del Comité (concurrente).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013). Individual opinion by Committee member Mr. Gerald L. Neuman (concurring).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, “Communication No. 2202/2012: Views adopted by the Committee at its 108th session (8 to 26 June 2013)”, CCPR/C/108/D/2202/2012 (29 de agosto de 2013). Individual opinion by Committee member Mr. Yuval Shany (concurring).

## **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 1: Presentación de informes por los Estados Partes”, (1989).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, (1990).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/GC/20 (2 de julio de 2009).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/GC/21/Rev.1 (17 de mayo de 2010).

### **Otros Comités**

Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Uzbekistán”, CRC/C/15/Add.167 (7 de noviembre de 2001).

Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, “Observación General n° 2: Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes”, CAT/C/GC/2 (24 de enero de 2008).

### **3.2.5. Informes de Relatores Especiales**

#### **Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial Sr. Abid Hussain, en cumplimiento de la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1994/33 (26 de enero de 1994).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1995/32 (19 de diciembre de 1994).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1993/45”, E/CN.4/1996/39 (22 de marzo de 1996).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1996/53 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1997/31 (4 de febrero de 1997).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de la Comisión de Derechos Humanos”, E/CN.4/1998/40 (28 de enero de 1998).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la de la protección y la promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión Sr. Abid Hussain”, E/CN.4/1999/64 (29 de enero de 1999).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1999/36 de la Comisión”, E/CN.4/2000/63 (18 de enero de 2000).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la resolución 2002/48 de la Comisión”, E/CN.4/2003/67 (30 de diciembre de 2002).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la resolución 2003/42”, E/CN.4/2004/62 (12 de diciembre de 2003).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo”, E/CN.4/2005/64 (17 de diciembre de 2004).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue”, A/HRC/11/4 (30 de abril de 2009).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/HRC/14/23/Add.2 (25 de marzo de 2010).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue”, A/HRC/14/23 (20 de abril de 2010).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, A/HRC/17/27 (16 de mayo de 2011).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/66/290 (10 de agosto de 2011).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, A/68/362 (4 de septiembre de 2013).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/70/361 (8 de septiembre de 2015).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, A/72/350 (18 de agosto de 2017).

## Otros relatores

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “The new international economic order and the promotion of human rights: Report on the right to adequate food as a human right submitted by Mr. Asbjorn Eide, Special Rapporteur”, E/CN.4/Sub.2/1987/23 (7 de julio de 1987).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover”, A/HRC/20/15 (10 de abril de 2012).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona”, A/HRC/23/36 (11 de marzo de 2013).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff: Misión a España”, A/HRC/27/56/Add.1 (22 de julio de 2014).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff: Adición: Misión a España: Comentarios del Estado al informe del Relator Especial”, A/HRC/27/56/Add.3 (17 de septiembre de 2014).

### 3.2.6. Otros documentos oficiales

Naciones Unidas, Asamblea General, “Acta final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos: Teherán, 22 de abril a 13 de mayo de 1968”, A/CONF.32/41 (1968).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972”, A/CONF.48/14/Rev.1 (1973).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, A/42/427 (4 de agosto de 1987).

Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, (14 de junio de 1992).

Naciones Unidas, “Programa 21” (junio de 1992)

Naciones Unidas, Asamblea General, “Declaración y Programa de Acción de Viena”, A/CONF.157/23 (12 de julio de 1993).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995)”, A/CONF.166/9 (19 de abril de 1995).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas: Carta de fecha 17 de diciembre de 1996 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General”, A/51/761 (20 de diciembre de 1996).

Naciones Unidas, Asamblea General, “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma: Informe del Secretario General”, A/51/950 (14 de julio de 1997).

Naciones Unidas, “Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002”, A/CONF.199/20.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos: Informe del Secretario General”, A/59/2005 (21 de marzo de 2005).

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Decision II/4: Promoting the application of the principles of the Aarhus Convention in international forums: adopted at the second meeting of the Parties held in Almaty, Kazakhstan, on 25-27 May 2005”, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (20 de junio de 2005).

*Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, adoptado por el Consejo de UNEP en la Decisión SS.XI/5, parte A de 26 de Febrero 2010.

Naciones Unidas, Asamblea General, “Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015”, A/67/890 (13 de junio de 2013).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, “Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/39/28 (20 de julio de 2018).

### **3.2.7. Publicaciones**

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2004).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos Civiles y Políticos: El Comité De Derechos Humanos. Folleto informativo n° 15 (Rev. 1)*, (Ginebra: Naciones Unidas, 2005).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2012).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Human Rights and the Environment: Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP* (Nairobi: Naciones Unidas, 2012).

### **3.2.8. Discurso del Secretario General**

Naciones Unidas, Secretario General, *Remarks to the Human Rights Council*, António Guterres, 27 de febrero de 2017.

### **3.2.9 Páginas web**

<http://ask.un.org/es/faq/13558>

<http://ask.un.org/faq/14438>

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28080#.VWXankabgZM>.

<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>.

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>.

<https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/Vieira.aspx>

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>

<http://www.unep.org/environmental-governance/Events/HumanRightsandEnvironment/tabid/2046/language/en-US/Default.aspx>

<http://conference.unitar.org/yale2014/>

<http://www.unitar.org/egp/unitar-yale-initiative>

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter1.htm>

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm>

## **3.3. Organización de los Estados Americanos**

### **3.3.1. Tratados**

*Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Bogotá, 30 de abril de 1948, Serie sobre Tratados, OEA, n° 1-C y 61.

*Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, 22 de noviembre de 1969, Serie sobre tratados, OEA, n° 36.

*Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ("Protocolo de San Salvador")*, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, Serie sobre tratados, OEA, n° 69.

*Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d.

*Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d.

*Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, Ciudad de Guatemala, 7 de junio de 1999, Serie sobre Tratados, OEA, n° n/d.

## Otros documentos

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Bogotá, 1948.

OEA, Secretaría General, “Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos: San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969: actas y documentos”, OEA/Ser.K/XVI/1.2.

Resolución 1819 (XXXI-O/01) de la Asamblea General de la OEA, “Derechos humanos y medio ambiente”, AG/RES. 1819 (XXXI-O/01) (5 de junio de 2001).

*Carta Democrática Interamericana*, Lima, 11 de septiembre de 2001.

OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, “Human rights and the environment: summary of paper of professor Dinah Shelton”, CP/CAJP-1896/02, 4 de abril de 2002.

Resolución 1896 (XXXII-O/02) de la Asamblea General de la OEA, “Derechos humanos y medio ambiente en las Américas”, AG/RES. 1896 (XXXII-O/02) (4 de junio de 2002).

*Declaración de Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León, México, 2004.

OEA, Comité Jurídico Interamericano, “Principios sobre el derecho de acceso a la información”, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), 7 de agosto de 2008.

Resolución 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA, “Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) (4 de junio de 2009).

Resolución 2607 (XL-O/10) de la Asamblea General de la OEA, “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública”, AG/RES. 2607 (XL-O/10) (8 de junio de 2010).

Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación* (Washington, D.C.: OEA, 2012).

OEA, Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador, “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ‘Protocolo de San Salvador’”, OEA/Ser.D/XXVI.11 (2015).

Resolución 2905 (XLVII-O/17) de la Asamblea General de la OEA, “Fortalecimiento de la democracia”, AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) (20 de junio de 2017).

### 3.3.2. Documentos de la Corte Interamericana

#### Sentencias

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205.

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

### **Opiniones consultivas**

Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10.

Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

### **Votos separados**

Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. Voto concurrente del Juez A. A. Cançado Trindade.

Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade.

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Voto disidente de los jueces Alirio Abreu Burelli y Cecilia Medina Quiroga.

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez para la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile del 19 de septiembre de 2006.



### **Resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia**

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 mayo de 2008.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente en ejercicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 junio de 2008.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2008.

Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre 2009.

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de octubre de 2014.

### **Otros**

Corte IDH. Informe Anual 2008.

[http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_supervision\\_cumplimiento.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm?lang=es)

### **3.3.3. Documentos de la Comisión Interamericana**

#### **3.3.3.1. Documentos normativos e informes**

CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Washington, 2000.

CIDH, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, Washington, octubre de 2000

CIDH. Informe sobre terrorismo y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002.

CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 diciembre 2009.

CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: segunda edición. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.9/12. 7 marzo 2011.

CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. 22 noviembre 2011.

CIDH. El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12. 30 diciembre 2011.

CIDH. Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información. OEA/Ser.L/V/II.147. CIDH/RELE/INF. 10/13. 5 marzo 2013.

CIDH. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2.13 de agosto de 2014.

### **Documentos en el marco de casos y peticiones**

CIDH. Medida Cautelar n° 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil. Resumen.

CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: Claude Reyes y otros. Caso 12.108 Contra la República de Chile.

CIDH. Informe No. 33/01 (admisibilidad), 11.552, Julia Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia), Brasil, 6 de marzo de 2001.

CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia). Caso 11.552 Contra la República Federativa de Brasil.

CIDH. Alegatos finales en el caso 11.552 Julia Gomes Lund y otros (*Guerrilha do Araguaia*) Brasil. 21 de junio de 2010.

### **Comunicados de prensa**

CIDH. *CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en El Salvador*. Comunicado de prensa n° 62/2011, de 24 de junio de 2011.

CIDH. *Los sistemas de derechos humanos de Naciones Unidas e Interamericano firman una declaración conjunta de colaboración*. Comunicado de prensa n° 137/14, de 19 de noviembre de 2014.

### **Otros**

CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

#### **3.3.3.1. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión**

CIDH. Informe Anual 1998. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 6 rev. 16 de abril de 1999.

CIDH. Informe Anual 1999. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 de abril de 2000.

CIDH. Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 20 rev. 16 de abril de 2001.

CIDH. Informe Anual 2001. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002.

CIDH. Informe Anual 2003. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información* (Washington: OEA, 2007).

CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009.

CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011.

CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011.

CIDH. Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13. 9 de marzo de 2015.

CIDH. Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. 15 de marzo 2017.

CIDH. Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre de 2017.

#### **3.3.3.4. Páginas web**

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/mandato/relator.asp>

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp)

### **3.4. Consejo de Europa**

#### **3.4.1. Tratados**

*Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (Convenio Europeo de los Derechos Humanos), Roma, 4 de noviembre de 1950, ETS n° 5.

*Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, Tromso, 18 de junio de 2009, CETS No. 205. Traducción al español de Manuel Sánchez de Diego, Helen Darbishire y Victoria Anderica.

*Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Estambul, 11 de mayo de 2011, CETS N° 210.

#### **3.4.2. Resoluciones, recomendaciones y declaraciones**

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 428, “Declaration on mass communication media and Human Rights” (adoptada el 23 de enero de 1970).

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 854, “Access by the public to government records and freedom of information” (adoptada 1 de febrero de 1979).

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities” (adoptada el 25 de noviembre de 1981).

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Declaration on the freedom of expression and information” (adoptada el 29 de abril de 1982).

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1087, “Consequences of the Chernobyl disaster” (adoptada el 26 de abril de 1996).

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives” (adoptada el 13 de julio de 2000).

Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Resolution ResDH(2002) 146 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 19 February 1998 in the case of Guerra and others against Italy” (17 de diciembre de 2002).

Access to official documents: Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum, Estrasburgo: Consejo de Europa, 2003.

Consejo de Europa, “Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents” (Tromsø, 18 de junio de 2009).

### **3.4.3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y extinta Comisión Europea de Derechos Humanos**

#### **3.4.3.1. Comisión europea**

Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996).

Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de M. H. Danelius a laquelle déclare se rallier M. P. Lorenzen.

Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de M. H. G. Schermers.

Commission européenne des droits de l'homme. Requête N° 14967/89: Anna Maria Guerra et 39 autres contre Italie: Rapport de la Commission (adopté le 29 juin 1996). Opinion dissidente de Mme G.H. Thune, MM. M.A. Nowicki, B. Conforti et N. Bratza.

#### **3.4.3.2 Tribunal Europeo**

TEDH. Caso Tyrer v. Reino Unido. Sentencia de 25 de abril de 1978.

TEDH. Caso Guerra y otros v. Italia. Sentencia de 19 de febrero de 1998.

TEDH. Caso Selmouni v. France. Sentencia de 28 de julio de 1999.

TEDH. Caso Stoll v. Suiza. Sentencia de 10 de diciembre de 2007.

TEDH. Caso Ternovskis v. Letonia. Sentencia de 29 de abril de 2014.

TEDH. Rules of Court. 3 de junio de 2019.

#### **3.4.3.3. Páginas web**

<https://www.coe.int/fr/web/documents-records-archives-information/quotation>

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=23/05/2011&CL=ENG>.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures>

### **3.5. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**

OSCE, Consejo Permanente, “Decisión nº 193: Mandato del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación”, PC.DEC/193 (5 de noviembre de 1997).

OSCE, Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, Comentarios al anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Encargado a Eduardo Bertoni. 2012.

<https://www.osce.org/node/306336>

<https://www.osce.org/node/106281>

<https://www.osce.org/node/306341>

<https://www.osce.org/node/306346>

### **3.6. Unión Africana**

#### **3.6.1. Tratados**

*Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, Nairobi, 27 de junio de 1981, doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5.

*Carta Africana sobre los derechos y bienestar del niño*, Addis Abeba, 1º de julio de 1990, doc. CAB/LEG/153/Rev.2.

*African Convention on the conservation of nature and natural resources*, Maputo, 11 de julio de 2003.

*African Youth Charter*, Banjul, 2 de julio de 2006.

*Charte Africaine de la Democratie, des Elections et de la Gouvernance*, Addis Abeba, 30 de enero de 2007.

#### **3.6.2. Otros documentos**

UA, “*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*”, 23 de octubre de 2002.

*Model Law on Access to Information for Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights.

TLAKULA, P., "Preface", en *Model Law on Access to Information for Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights.

*Activity report of Advocate. Pansy Tlakula Special Rapporteur on freedom of expression and access to information in Africa. Presented during the 56<sup>th</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights. Banjul, The Gambia 21 April – 07 May 2015.*

Inter-session activity report (May to October 2019). Presented to the 65<sup>th</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights. Banjul, The Gambia 21 October to 10 November 2019. Commissioner Lawrence M. Mute Vice-Chairperson of the African Commission on Human and Peoples' Rights And Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa.

ACHPR. *Statement of Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa on Access to Information for persons who are blind or otherwise print disabled*. Comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2018.

### **3.6.3. Páginas web**

<http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/>

<http://www.achpr.org/about/former-commissioners/>

<http://www.achpr.org/sessions/41st/intersession-activity-reports/freedom-of-expression/>

<http://www.achpr.org/sessions/36th/resolutions/71/>

<http://www.achpr.org/sessions/38th/resolutions/84/>

<http://www.achpr.org/sessions/61st/resolutions/377/>

<https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>

<http://www.achpr.org/sessions/13th-eo/info/communiqueeo13/>

<http://www.achpr.org/instruments/>

[https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-sl-](https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-sl-revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources.pdf)

[revised\\_african\\_convention\\_on\\_the\\_conservation\\_of\\_nature\\_and\\_natural\\_resources.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7782-sl-revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources.pdf)

[https://www.achpr.org/fr\\_legalinstruments/detail?id=49](https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=49)

[https://www.achpr.org/pr\\_legalinstruments/detail?id=49](https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49)

<https://www.achpr.org/resources>.

## **4. Normativa, decisiones y documentos de otros organismos internacionales**

### **Consejo Internacional de Archivos**

Consejo Internacional de Archivos. Comité de buenas prácticas y normas. Grupo de Trabajo sobre el acceso. Principios de Acceso a los Archivos: Documento aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012. Versión a cargo de Esther Cruces Blanco.

### **Corte Internacional de Justicia**

CIJ. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Opinión Consultiva de 21 de Junio de 1971.

### **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

*Declaración de Salamanca*, 15 de octubre de 2005.

*Declaración de Madrid*, XIV Reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y equivalentes, 8 de mayo de 2012.

*Declaración de Cádiz*, 17 de noviembre de 2012.

*Programa de Acción*, Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, 17 de noviembre de 2012.

*Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*, en Documentos Emanados de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de otras Reuniones Iberoamericanas 2012, pp. 121-126.

### **Unesco**

<http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>

### **UIT**

UIT, *La UIT publica las estimaciones mundiales y regionales de TIC de 2018*. 7 de diciembre de 2018.

### **Unión Europea**

*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre de 2000, Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 7/6/2016, p. 389.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea L 41/26, 14/02/2003.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l33501>

### **Unión Interparlamentaria**

Resolución de la 120ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, “Freedom of expression and the right to information”, 10 de abril de 2009.

Unión Interparlamentaria, “Statutes and rules: Texts valid as from April 2017”, abril de 2017.

### **Otros**

League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, 22 de mayo de 2004.

*Convenio sobre la protección contra las radiaciones*, Ginebra, 22 de junio de 1960.

*Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares*, Viena, 26 de septiembre de 1986.

Institut de Droit international, *Procedures for the Adoption and Implementation of Rules in the Field of Environment (Eighth Commission, Rapporteur: Mr Felipe Paolillo)*, 4 de septiembre de 1997.

*Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, 1993.

## **5. Documentos producidos por actores del ámbito social**

Carta encíclica *Pacem in terris* de Su Santidad Juan XXIII Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad. 11 de abril de 1963.

Discurso del Papa Pablo VI a los participantes en el seminario regional europeo de las Naciones Unidas sobre la libertad de información, del 17 de abril de 1964.

Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa: El derecho de la persona y de las comunidades a la libertad social y civil en materia religiosa, Roma, 1965.

La Biblia (Traducción argentina), 1990.

*Declaración de Chapultepec*, México, D.F., 11 de marzo de 1994.

Article 19, *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información* (Londres, 1996, ed. español 2005).

Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Londres, 1999). Disponible en español.

*Principios de Lima*, Lima, 2000.

*Declaración de Cancún: Transparencia y rendición de cuentas: un compromiso con la democracia*, 22 de febrero 2005.

*Lagos Declaration on the Right of Access to Information*, 23 de septiembre de 2006.

Article 19, ADC – Asociación por los Derechos Civiles, *Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment* (Londres, Buenos Aires, 2007).

Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, *3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*, São Paulo, 2007

*Declaración de Atlanta y plan de acción para el avance del derecho de acceso a la información*, 29 de febrero de 2008.

*Budapest Declaration on the Right of Access to Information*, 14 de diciembre de 2008.

Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro/Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo/Centro pela Justiça e o Direito Internacional. Caso Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. *Memorial de Requerimentos, Argumentos e Provas*. 18 de julio de 2009.



Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro/Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo/Centro pela Justiça e o Direito Internacional. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. *Alegações Finais*. 21 de junio de 2010.

Alianza para el Gobierno Abierto, *Declaración de Gobierno Abierto*, septiembre de 2011.

Plataforma Africana para Acesso à Informação, *Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação*, 19 de setembro de 2011.

OpeningParliament.org, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, 2 de mayo de 2012.

*Outcome Statement of the International Conference on Access to African Supranational and Regional Law Held in Johannesburg, South Africa on 5 and 6 November 2012.*

1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial, Relatório Final, Brasília, 2012.

Amnistía Internacional España. *La Coalición Pro Acceso pide una mejora integral del proyecto de ley de transparencia*. 19 de febrero de 2013.

Access Info Europe. *Comentarios de Access Info Europe al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobado el 27 de julio en el Consejo de Ministros*.

Artigo 19, *Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública: Relatório anual 2012/2013* (São Paulo: Artigo 19, 2013).

*La Carta de la Tierra*.

IUCN Environmental Law Programme (in cooperation with the International Council of Environmental Law). *Draft International Covenant on Environment and Development – Implementing Sustainability –. Fifth edition: Updated Text*. Gland, Suiza: IUCN, 2015. Versión anterior: *Draft International Covenant on Environment and Development. Fourth edition: Updated Text*. Gland, Suiza: IUCN, 2010.

Reporters Without Borders – Spain; Access Info Europe, Madrid; Reporters Without Borders International, Paris; AMARC Europe; Free Expression Associates, London; European Federation of Journalists (EFJ), Brussels; Article 19, London; WAN-IFRA International Press Institute (IPI), Vienna. *Lista de cuestiones para considerar en el sexto informe periódico en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 15 de octubre de 2014.

Access Info Europe. *Más de 50 académicos españoles reclaman el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental*. 10 de diciembre de 2016.

Varios firmantes. *Por el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental*.

Red de Consejos y Comisionados de Transparencia. *Declaración de Cádiz*. 28 de septiembre de 2018.

RTA, *Tercer Debate Temático: Inexistencia de información*, 28 de marzo de 2016.

Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, *Global Right to Information Rating*.

Open Society Justice Initiative, *Access to information laws: overview and statutory goals*.

### **Páginas web**

<https://www.cartercenter.org/about/history/index.html>

<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/james-carter/>

<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

<https://www.opengovpartnership.org/countries/list>

[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf)

<http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/HUMAN-RIGHTS-AND-ENVIRONMENT-SEMINAR.pdf>

<https://www.right2info.org/>

[https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements\\_ipu-declaration](https://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_ipu-declaration).

<http://www.rti-rating.org/country-data>

[www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br)

[http://www.vatican.va/archive/ESL0506/\\_PXT.HTM](http://www.vatican.va/archive/ESL0506/_PXT.HTM)

[http://www.vatican.va/archive/ESL0506/\\_PYV.HTM](http://www.vatican.va/archive/ESL0506/_PYV.HTM)

<https://redrta.org/quienes-somos/>

<https://redrta.files.wordpress.com/2013/09/nuevos-estatutos-rta.pdf>

## **5. Normas y documentos nacionales**

### **5.1. Brasil**

#### **5.1.1. Normas**

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Decreto-lei nº 3.689, de 3 de octubre de 1941

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990

Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995

Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997

Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002

Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997

Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997

Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999

Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999

Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003

Medida provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004

Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005  
Decreto nº 5.301 de 9 de dezembro de 2004  
Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007  
Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009  
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011  
Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012  
Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012  
Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011  
Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005  
Lei 12.965, de 23 de abril de 2014  
Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016

### **5.1.2. Documentos**

Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20. Brasília, 1º de novembro de 2011.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010.

LULA DA SILVA, L. I., “Apresentação”, em Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2010, pp. 11-13.

República Federativa do Brasil. Caso nº 11.552. Júlia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia). *Contestação*. 31 de outubro de 2009.

República Federativa do Brasil. Caso nº 11.552. Júlia Gomes Lund e outros vs Brasil (“Guerrilha do Araguaia”). *Alegações Finais*. 21 de junho de 2010.

Ministério das Relações Exteriores. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Nota à imprensa nº 142. 5 de abril de 2011.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ficha de inscrição. 12 de septiembre de 2014.

Ministério do Trabalho e Emprego. Ficha de inscrição. 15 de septiembre de 2014.

### **Páginas web**

<http://www.jornaldepoesia.jor.br/tmello.html>

<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>

<http://dados.gov.br/noticia/cgu-lanca-painel-de-monitoramento-de-dados-abertos-do-governo-federal>

<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/concurso-de-boas-praticas>

<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/edicoes-anteriores/2-concurso-de-boas-praticas>

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri/atas-de-reunioes-ordinarias>  
<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>  
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/legislacao-especifica>  
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes>  
<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>

## **5.2. España**

### **5.2.1. Normas**

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (BOE núm. 84, de 6 de abril)

Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales (BOE núm. 243, de 11 de octubre)

Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales (BOE núm. 47, de 24 de febrero)

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril)

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio)

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29 de junio)

*Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre)*

*Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE núm. 297, de 13 de diciembre)*

*Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE núm. 99, de 25 de abril)*

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 12, de 14 de enero)

*Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE núm. 298, de 14 de diciembre)*

*Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24 de julio)*

*Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (BOE núm. 276, de 18 de noviembre)*

*Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (BOE núm. 280, de 22 de noviembre)

Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE núm. 171, de 19 de julio)

*Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (BOE núm. 150, de 23 de junio)

*Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental* (BOE núm. 255, de 24 de octubre)

*Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos* (BOE núm. 267, de 7 de noviembre)

*Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear* (BOE núm. 268, de 8 de noviembre)

*Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera* (BOE núm. 275, de 16 de noviembre)

*Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público* (BOE núm. 276, de 17 de noviembre)

*Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (BOE núm. 299, de 14 de diciembre)

*Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* (BOE núm. 310, de 27 de diciembre)

*Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* (BOE núm. 55, de 5 de marzo)

*Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso* (BOE núm. 284, de 25 de noviembre)

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre)

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE núm. 268, de 5 de noviembre)

Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (BOE núm. 164, de 10 de julio)

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre)

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre)

### **5.2.2. Documentos**

Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe sobre el derecho de acceso a la información pública: informe extraordinario*, marzo 2012.

Oficina Antifrau de Catalunya. *Dret d'accés a la informació pública i transparència*. Barcelona, 2014.

CTBG. Criterio interpretativo 1/2016. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio. 17 de febrero de 2016.

CTBG. INFORME Real Decreto XX/2015 por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 28 de julio de 2015.

CTBG. Criterio interpretativo 7/2015. CI/007/2015. Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013). 12 de noviembre de 2015.

Defensor del Pueblo. Expediente nº 14023895. Carta a Dña. Victoria Anderica Caffarena, Access Info Europe. 16 de marzo de 2015.

Defensor del Pueblo. Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia. Noviembre de 2019.

### **5.3. Otros países**

#### **5.3.1. Estados Unidos**

The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552.

OBAMA, B., “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government”.

#### **5.3.2. México**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

### **6. Documentos parlamentarios y afines**

#### **6.1. Brasil**

PR/CGU. 1ª reunião de trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. 17 de noviembre de 2004.

PR/CGU. Ata da 2ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 20 de julho de 2005.

PR/CGU. Ata da 3ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 16 de agosto de 2005.

PR/CGU. Ata da 4ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 20 de setembro de 2005.

PR/CGU. Ata da 5ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 23 de março de 2006.

PR/CGU. Ata da 6ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 28 de junho de 2006.

PR/CGU. Ata da 7ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 29 de junho de 2007.

PR/CGU. Ata da 8ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 28 de agosto de 2007.

PR/CGU. Ata da 9ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 9 de setembro de 2008.

PR/CGU. Ata da 10ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 25 de março de 2009.

PR/CGU. Ata da 12ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 4 de maio de 2010.

PR/CGU. Ata da 13ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 16 de junho de 2011.

PR/CGU. Ata da 14ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. 10 de abril de 2012.

PR/CGU. Ata da 15ª reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. 8 de julho de 2013.

PR. Mensagem nº 316. 13 de maio de 2009. EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR em anexo. 5 de maio de 2009.

Projeto de Lei nº 219, de 2003 (Do Sr. Reginaldo Lopes). 26 de fevereiro de 2003.

Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 23. 1º de março de 2005.

Projeto de Lei nº 1.019, de 2007 (Do Sr. Celso Russomano). 9 de maio de 2007.

Projeto de Lei nº 1.924, de 2007 (Do Deputado Chico Alencar). 30 de agosto de 2007.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 1ª reunião, realizada em 2 de setembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 2ª reunião, realizada em 10 de setembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 3ª reunião, realizada em 16 de setembro de 2009.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigáficas. Audiência Pública nº 1511/09. 16 de setembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 4ª reunião, realizada em 23 de setembro de 2009.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigáficas. Audiência Pública nº 1585/09. 23 de setembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 5ª reunião, realizada em 30 de setembro de 2009.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigáficas. Audiência Pública nº 1660/09. 30 de setembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 6ª reunião, realizada em 14 de outubro de 2009.

Comissão Especial. Discursos e notas taquigáficas. Audiência Pública nº 1789/09. 14 de outubro de 2009.

Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). Ofício nº 112/CONARQ/PRES. 13 de outubro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 8ª reunião, realizada em 9 de dezembro de 2009.

Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei Nº 219, de 2003, do Sr. Reginaldo Lopes.... Ata da 9ª reunião, realizada em 24 de fevereiro de 2010.

Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 22. 2 de março de 2010.

Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 33. 17 de março de 2010.

Diário da Câmara dos Deputados. Núm. 50. 14 de abril de 2010.

Diário do Senado Federal. Núm. 61. 1º de maio de 2010.

Diário do Senado Federal. Núm. 180. 26 de outubro de 2011.



Diário do Senado Federal. Suplemento ao núm. 99. Atas de Comissões Permanentes e suas Subcomissões no Senado Federal. 17 de junio de 2011.

PR. Mensagem nº 523, de 18 de novembro de 2011.

Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. Palácio do Planalto, 18 de novembro de 2011.

### **Páginas web y otros**

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903>

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/comissao-organizadora>

<http://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>

<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>

[http://www.senado.leg.br/comissoes/cct/ap/AP20110413\\_Guilherme\\_Canela.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/cct/ap/AP20110413_Guilherme_Canela.pdf)

Resolução nº 17, de 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## **6.2. España**

Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción de España. Informe de Autoevaluación. Diciembre de 2013.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., *Observaciones del profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva*, CEPC, Madrid, sin fecha.

Archiveros Españoles en la Función Pública. Propuestas de modificación del borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

GARCÍA AÑÓN, M., *Algunas propuestas de cambio de texto del anteproyecto de ley de transparencia*, CEPC, Madrid, junio de 2012.

GARCIA MARTÍN, J. A., *Anteproyecto de ley de transparencia, notas sobre los artículos 1 y 3 al 7*, CEPC, Madrid, 2 de mayo de 2012.

GARCIA MARTÍN, J. A., *Ponencia relativa a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en materia de acceso a la información pública*, CEPC, Madrid, 17 de mayo de 2012.

Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Consulta pública electrónica. Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 30 de junio de 2011 con motivo del debate de política general en torno al estado de la Nación.

Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 20 de julio de 2010 con motivo del debate de política general en torno al estado de la Nación.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 314-1. 15 de abril de 2011.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 254. Sesión plenaria núm. 242 celebrada el martes 21 de junio de 2011.

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Informe de las cinco sesiones. Abril a junio de 2012.

Consejo de Estado. Dictámenes. Número de Expediente: 707/2012 (Presidencia). Asunto: Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 19 de julio de 2012.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 248. Sesión núm. 9 (extraordinaria) celebrada el miércoles 23 de enero de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 326-1. 15 de julio de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 10-1. 27 de diciembre de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-1. 7 de septiembre de 2012.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 76. Sesión plenaria núm. 72 celebrada el miércoles 28 de noviembre de 2012.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 248. Sesión núm. 9 (extraordinaria) celebrada el miércoles 23 de enero de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 254. Sesión núm. 10 celebrada el martes 12 de febrero de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 290. Sesión núm. 11 celebrada el miércoles 20 de marzo de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 295. Sesión núm. 12 celebrada el miércoles 10 de abril de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 301. Sesión núm. 13 celebrada el miércoles 17 de abril de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 308. Sesión núm. 14 celebrada el miércoles 24 de abril de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 117. Sesión plenaria núm. 111 celebrada el jueves 30 de mayo de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 336. Sesión núm. 15 celebrada el jueves 6 de junio de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-3. 2 de julio de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-4. 31 de julio de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 385. Sesión núm. 17 (extraordinaria) celebrada el miércoles 31 de julio de 2013.

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 136. Sesión plenaria núm. 127 celebrada el jueves 12 de septiembre de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 248. 11 de octubre de 2013.

Cortes Generales. Diario de sesiones. Senado. Núm. 235. Comisión Constitucional. Sesión celebrada el miércoles, 13 de noviembre de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 269. 20 de noviembre de 2013.

Cortes Generales. Diario de sesiones. Senado. Núm. 86. Pleno. Sesión núm. 42 celebrada el miércoles, 20 de noviembre de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 274. 26 de noviembre de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 19-8. 27 de noviembre de 2013.

Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 162. Sesión plenaria núm. 153 celebrada el jueves 28 de noviembre de 2013.

#### **Páginas web**

<http://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/IXLegislatura.aspx>

<http://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/XLegislatura.aspx>

<http://www.cepc.gob.es/actividades/grupo-de-expertos-proyecto-de-ley-de-transparencia>.

<https://www.ideograma.org/servicios/>

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OEA/es/quees2/Paginas/default.aspx>

<http://www.oas.org/es/cidh/donantes/2013/default.asp>

<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/aportes-donaciones>

[http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_36\\_18.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_36_18.pdf)

## **7. Jurisprudencia nacional y documentos disponibles en el marco de procesos judiciales**

Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em habeas data nº 22-8 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 19 de setembro de 1991.

Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ADPF nº 130/DF. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 21 de fevereiro de 2008.

Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 130/DF. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Brasília, 30 de abril de 2009.

KONDER COMPARATO, F., *Carta a Cezar Britto, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Propõe ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos das leis 8.159 e 11.111.* São Paulo, 4 de maio de 2007. Acompanha *petição inicial* de la ADI 3987.

KONDER COMPARATO, F., GENTIL MONTEIRO, M. *Petição inicial junto ao Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF, por mandato do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.* Brasília, 21 de outubro de 2008.

Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 153/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Brasília, 29 de abril de 2010.

Procuradoria-Geral da República. *Petição inicial junto ao Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4077. Procurador-Geral da República: A. F. Barros e Silva de Souza.* Brasília, 19 de maio de 2008.

Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4077. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 de setembro de 2016.

## **8. Información pública obtenida en el marco de solicitudes de acceso a la información pública**

### **8.1. OEA**

#### **Solicitud nº 3416, de 26 de mayo de 2015**

Resolución XXVII de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, “Libertad de Información”, en Departamento Jurídico Unión Panamericana, Conferencias Internacionales Americanas. Segundo Suplemento 1945-1954. Recopilación de los tratados, convenciones, declaraciones, resoluciones, recomendaciones y mociones adoptados por la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz; la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente; la Novena Conferencia Internacional Americana; la Cuarta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y la Décima Conferencia Interamericana (Washington, DC, EEUU: Unión Panamericana, 1956).

### **8.2. Brasil**

CGU. *Acesso à informação. Busca de pedidos e respostas.* Disponible en <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

*Solicitud 00700.000401/2015-67 – Advocacia-Geral da União (AGU)*

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00700000401201567.*

Advocacia-Geral da União. *Referência: NUP 00700000401201567. Interessado: Rodrigo Wanderley Lima. Assunto: Recurso de 2ª Instância.* 4 de diciembre de 2015.

CGU. Parecer. 00700.000401/2015-67. 18 de febrero de 2016.

***Solicitud 00075.000971/2015-71 – Controladoria-Geral da União***

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00075000971201571.*

Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 0029/2016-CMRI. 22 de enero de 2016.

CGU. Assessoria Jurídica. Parecer nº 105/2009 ASJUR/CGU-PR. 5 de mayo de 2009.

CGU. Nota nº 2.936/2009 CGU-PR. 1º de diciembre de 2009.

CGU. Aviso nº /2006 CGU-PR. 8 de diciembre de 2006.

CGU. EM nº CGU-PR. 2006.

Anteprojeto de lei. Dispõe sobre o acesso às informações detidas pelos órgãos da Administração Pública, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, e no art. 37 da Constituição.

CGU. Assessoria Jurídica. Quadro normativo concernente ao direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública. Exposição ao Conselho da Transparência e Combate à Corrupção em 20 de setembro de 2005.

CGU. Assessoria Jurídica. Nota nº 03/2004 EB/ASJUR/CGU-PR. 14 de abril de 2004.

Tabela comparativa entre a legislação vigente e propostas normativas de acesso a documentos públicos. Sin fecha.

***Solicitud 60502.002007/2015-21 – Ministério da Defesa***

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 60502002007201521.*

Ministério da Defesa. Ofício nº 7284 GM/Aspar-MD. 23 de junio de 2010.

Ministério da Defesa. Memorando nº 26/DIE/SPEAI-MD. 23 de junio de 2010

***Solicitud 08850.003282/2015-92 – Ministério da Justiça***

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 08850003282201592.*

Ministério da Justiça. Nota SAL/GAB nº 03/2009. 6 de mayo de 2009.

CGU. Parecer. 08850.003282/2015-92. 19 de febrero de 2016.

Ministério da Justiça. Memorando nº 340/2015/GAB SAL/SAL. 30 de noviembre de 2015.

Ministério da Justiça. Processo administrativo nº 08027.000286/2009-83.

Ministério da Justiça. Despacho do Ministro. 23 de diciembre de 2015.

Ministério da Justiça. Informação nº 20/2015/TRANSPARÊNCIA/SE. 22 de diciembre de 2015.

**Solicitud 09200.000600/2015-81 – Ministério das Relações Exteriores**

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 09200000600201581.*

Ministério das Relações Exteriores. Memorandum para o Senhor Subsecretário-Geral do Serviço Exterior. DCD/17/AARQ ADOC. 6 de mayo de 2009

Ministério das Relações Exteriores. Consultoria Jurídica. Despacho ao Memo G/064/ostensivo/urgentíssimo. 7 de mayo de 2009.

Ministério das Relações Exteriores. Despacho ao Memo AFEPA/254. 17 de mayo de 2010

CGU. Parecer. 09200.000600/2015-81. 11 de marzo de 2016.

**Solicitud 00077.001107/2015-76 – Casa Civil**

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001107201576.*

**Solicitud 00077.001108/2015-11 – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República**

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001108201511.*

**Solicitud 00077.001109/2015-65 – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República**

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00077001109201565.*

**Solicitud 00083.000373/2015-01 – Secretaria de Direitos Humanos**

CGU. *Acesso à informação. Posição institucional e as preocupações do órgão em relação ao anteprojeto de lei de acesso à informação - Pedido 00083000373201501.*

Secretaria de Direitos Humanos. Recurso em 1ª instância. Resposta. Processo 00083.000373/2015-01.

Secretaria de Direitos Humanos. Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. 2ª instância. Protocolo e-SIC nº 00083.000373/2015-01. 7 de diciembre de 2015.

Secretaria de Direitos Humanos. Nota Técnica nº 123/2011–SE/SDH/PR-aco. 1º de noviembre de 2011.

**Solicitud nº 00082.000063/2015-98 - Secretaria de Políticas para as Mulheres – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**

CGU. Acesso à informação. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 - Pedido 00082000063201598.

CGU. Parecer. 00082.000063/2015-98. 27 de mayo de 2016.

**Solicitud nº 00083.000369/2015-34 – Secretaria de Direitos Humanos – Programa Nacional de Direitos Humanos 3**

CGU. Acesso à informação. Programa Nacional de Direitos Humanos 3 - Pedido 00083000369201534.

Secretaria de Direitos Humanos. Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000369/2015-34.

**Solicitud nº 00083.000370/2015-69 – Secretaria de Direitos Humanos – luz sobre los años sombríos**

CGU. Acesso à informação. Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010 - Pedido 00083000370201569.

Secretaria de Direitos Humanos. Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000370/2015-69. 21 de diciembre de 2015.

CGU. Parecer. 00083.000370/2015-69. 30 de marzo de 2016.

Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 0192/2016-CMRI, de 08 de setembro de 2016.

**Solicitud nº 00083.000371/2015-11 – Secretaria de Direitos Humanos - derecho humano al agua potable y el saneamiento**

CGU. Acesso à informação. Direito humano à água potável e ao saneamento - Pedido 00083000371201511.

Secretaria de Direitos Humanos. Resposta ao recurso de Lei de Acesso à Informação. Protocolo e-SIC nº 0083.000371/2015-11. Diciembre de 2015.

**Solicitud nº 00083.000260/2016-88 – Secretaria de Direitos Humanos – Relatório 2015 y ObservaDH**

CGU. Acesso à informação. Relatório 2015 e ObservaDH - Pedido 00083000260201688.

Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ofício nº 11480/2016/SEI/GM. 7 de octubre de 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Assessoria Internacional. Memorando nº 121/2016/SEI/AI/GM. 7 de octubre de 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Coordenação-Geral de informações e indicadores em direitos humanos. Memorando nº 70/2016/SEI/CGIIDH/SE. 7 de octubre de 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Gabinete da Secretária. Memorando nº 777/2016/SEI/GM. 18 de octubre de 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Informação nº 76/2016/STAI/OUVG/GM. 21 de octubre de 2016.

Ministério da Justiça e Cidadania. Despacho do Ministro. 25 de octubre de 2016.

CGU. Parecer. 00083.000260/2016-88. 30 de noviembre de 2016

Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 66/2017/CMRI/SE/CC-PR. 22 de febrero de 2017.

**Solicitud nº 80200.000692/2016-44 – *Ministério das Cidades* – derecho humano al agua potable y el saneamiento**

CGU. *Acesso à informação. Direito humano à água potável e ao saneamento - Pedido 80200000692201644.*

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Resposta ao Recurso 80200000692201644.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. OGU – Ouvidoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação. Parecer. 80200.000692/2016-44. 10 de noviembre de 2016.

Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Decisão nº 41/2017/CMRI/SE/CC-PR. 22 de febrero de 2017.

### **8.3. España**

#### **Expediente nº 3268**

Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. Nº expediente: 001-3268. 9 de octubre de 2015.

Ministerio de la Presidencia. Resolución. Nº expediente: 001-3268. 20 de octubre de 2015.

Memoria de Análisis de Impacto Normativo: Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin fecha.

#### **Expediente nº 3269**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. Nº expediente: 001-003269. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.



Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-003269. 20 de noviembre de 2015.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003269. N/REF: R/0508/2015. 10 de febrero de 2016.

**Expediente n° 3270**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y acceso a la información. N° expediente: 001-003270. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-3270. 9 de octubre de 2015.

Ministerio de la Presidencia. Resolución. N° expediente: 001-3270. 9 de octubre de 2015.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003270. N/REF: R/0395/2015. 08 de enero de 2016.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Carta a D. Rodrigo Wanderley Lima. 25 de enero de 2016.

**Expediente n° 3271**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-003271. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

Gobierno de España. Registro Electrónico Común. Justificante de presentación. Número de registro: 2015014468266. Fecha: 9 de octubre de 2015.

Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-3271. 9 de octubre de 2015.

Ministerio de Justicia. Subsecretaria de Justicia. Subdirección general de información administrativa e inspección general de servicios. Resolución. Expediente: 001-003271. 16 de noviembre de 2015.

**Expediente n° 3273**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-003273. Fecha: 9 de octubre de 2015. Datos de la solicitud.

Ministerio de la Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-3273. 9 de octubre de 2015.

Ministerio de la Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección general de salud pública, calidad e innovación. Resolución. Expediente: 001-003273. 21 de octubre de 2015.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-003273. N/REF: R/0396/2015. 14 de enero de 2016.

### **Expediente n° 8244**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-008244. Fecha: 18 de agosto de 2016. Datos de la solicitud.

Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-008244. 18 de agosto de 2016.

Ministerio de la Presidencia. Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes. Resolución. N° expediente: 001-008244. 13 de octubre de 2016.

WANDERLEY LIMA, R. Reclamación al CTBG. Expediente n° 001-008244. 25 de octubre de 2016.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-008244. N/REF: R/0452/2016. 11 de enero de 2017..

### **Expediente n° 8246**

Ministerio de la Presidencia. Subsecretaría – OPERA. Oficina de transparencia y Acceso a la información. N° expediente: 001-008246. Fecha: 18 de agosto de 2016. Datos de la solicitud.

Ministerio de la Presidencia. Documento de comienzo de tramitación. N° expediente: 001-008246. 18 de agosto de 2016.

Ministerio de la Justicia. Subsecretaria de Justicia. Resolución. N° expediente: 001-008246. 6 de septiembre de 2016.

CTBG. Presidencia. Resolución. S/REF: 001-008246. N/REF: R/0428/2016. 21 de diciembre de 2016.

Ministerio de Justicia. Subsecretaria de Justicia. Resolución en ejecución de la resolución del CTBG. N° expediente: 001-008246. 17 de enero de 2017.

### **9. Artículos de periódicos**

CAMPOS MELLO, P. *Dilma exigirá de Obama a retirada de seu nome da lista de espionados*. 1° de abril de 2015. Folha de São Paulo.

CAÑO, A., SAIZ, E. *EEUU registra llamadas telefónicas con la justificación de la lucha contra el terror*. 6 de junio de 2013. El País.

DONCEL, L. *Alemania descubre a un segundo presunto espía al servicio de EE UU*. 9 de julio de 2014. El País.

*El brasileño Cabral de Melo Neto gana el premio Reina Sofía de poesía iberoamericana*. 4 de junio de 1994. El País.

SAIZ, E. *EEUU accede a información de usuarios de los gigantes de Internet*. 7 de junio de 2013. El País.

VALLONE, G. *Fim da espionagem dos EUA depende da vontade de Obama, diz Snowden*. 13 de fevereiro de 2015. Folha de São Paulo.

GAREA, F. *El Congreso aprueba por unanimidad estudiar propuestas del 15-M*. 21 de junio de 2011. El País.

*El Gobierno rechaza desclasificar documentos de entre 1931 y 1968*. 23 de junio de 2015. El País.

SEVILLANO, E. G. *No podemos obligar ni multar, y ese es un defecto tremendo de la ley*. 28 de septiembre de 2016. El País.

*Guardar secretos, una tarea que le sale muy cara a EE.UU.* 22 de agosto de 2012. RT.

WANDERLEY LIMA, R., *A prática da continuidade*. 29 de noviembre de 1998. Folha de Pernambuco, p. 9.

## **10. Entrevistas**

FREIRE, P., entrevistado por Luciana Burlamaqui, Última Entrevista a Paulo Freire 1º parte, 17 de abril de 1997.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. E., entrevistada por Daniel Justo Sánchez y Moisés Rodríguez Escobar, Historias de bolsillo, especial 70 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, España, Radio Universidad de Salamanca, 17h, lunes 10 de diciembre de 2018.

## **11. Páginas web**

<http://www.academia.org.br/academicos/joao-cabral-de-melo-neto>

<http://premioreinasofia.usal.es/joao-cabral-de-melo-neto-1994/>

<https://www.wordreference.com/>

<https://dle.rae.es/>

<https://www.rae.es/recursos/diccionarios/dpd>

<https://dle.rae.es/?w=obvio>

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/information>

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/inform>

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/accountability>

<http://houaiss.uol.com.br/>

<https://dle.rae.es/público?m=form>

<https://dle.rae.es/transparente?m=form>

[https://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp)

<http://dle.rae.es/?id=9BJUTwM>

<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp>

<http://www.sdh.gov.br/noticias/2016/outubro/secretaria-de-direitos-humanos-abre-consulta-publica-de-relatorio-brasileiro-ao-sistema-internacional-de-protecao-dos-direitos-humanos-referente-a-revisao-periodica-universal>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/PlanificacionYEstadistica/PlanesYProgramas/Seguimiento.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/PlanificacionYEstadistica/PlanesYProgramas/Seguimiento.html)

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html)

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ResolucionesDenegatorias.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ResolucionesDenegatorias.html)  
[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones.html)  
[http://consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones\\_resueltas/novedades/2016/05/2016-05-23.html](http://consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/reclamaciones_resueltas/novedades/2016/05/2016-05-23.html)  
[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento.html)  
[http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)  
<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/perguntas-frequentes>  
<https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/persona-fisica/obtener-certificado-software/acreditar-identidad>  
<http://blog.tuderechoasaber.es/2015/12/cierra-tuderechoasaber/>  
<http://dle.rae.es/?id=Y1D9xs3>  
<http://dle.rae.es/?id=Y1DqhQC>  
[participa.br](http://participa.br)  
<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social>  
[dados.gov.br](http://dados.gov.br)  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>