

El derecho de acceso a la información pública. Precedente fundamental de un modelo de gobierno abierto

María Grazia Buttaci Boscán

Abogado

Resumen: *El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones, y sin interferencia de las autoridades públicas; en la actualidad, haciendo un adecuado uso de las herramientas que nos ofrece la legislación vigente en la mayor parte de los países de Latinoamérica, pueden dirigirse peticiones de información a los entes de la administración pública y estos están obligados, de conformidad con las leyes especiales en la materia, a dar oportuna y adecuada respuesta, incurriendo en responsabilidad en caso de negar información y obstruir el ejercicio de este derecho humano fundamental ampliamente reconocido por distintos tratados y acuerdos internacionales.*

Del derecho de acceso a la información derivan conceptos y modelos que, actualmente, son los que rigen el funcionamiento de las instituciones en sistemas democráticos. En este breve análisis se hace referencia al modelo de open government, así como la influencia que tienen sobre éste los open data, ello con la finalidad de ilustrar a quienes se acercan al estudio de esta materia sobre sus principales características e interacciones.

Palabras Clave: *acceso, información pública, derechos humanos, gobierno abierto, datos abiertos.*

Abstract: *The right of access to public information refers to the freedom of citizens to search, request, access, receive, use, reuse and disseminate the information handled by the State as a product of their activity, as long as it is not explicitly typified in exceptions by the law, and without interference from public authorities. Making appropriate use of the tools offered by current legislation in most of the countries of Latin America, requests for information can be addressed to public administration entities, and they are obliged, in accordance with special laws on the matter to give a timely and adequate response, incurring responsibility in case of denying information and obstructing the exercise of this fundamental human right, widely recognized by different international treaties and agreements.*

From the right of access to information derive concepts and models that currently are those that govern the functioning of institutions in democratic systems. In this analysis, reference is made to the open government model, as well as the influence that open data has on it, in order to illustrate those who approach the study of this subject about its main characteristics and interactions.

Key words: *access, public information, human rights, open government, open data.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. DEFINICIÓN Y RECONOCIMIENTO COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL
 1. *Limites al derecho de acceso a la información.*
- II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DEL ARTE
- III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y DATOS ABIERTOS
 1. *Gobierno Abierto u open government. 2. Principios del gobiernos abierto.*
- IV. IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS MODERNAS
- V. POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO U OPEN GOVERNMENT
- VI. CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones, y sin interferencia de las autoridades públicas; en la actualidad, haciendo un adecuado uso de las herramientas que nos ofrece la legislación vigente en la mayor parte de los países de Latinoamérica, pueden dirigirse peticiones de información a los entes de la administración pública y estos están obligados, de conformidad con las leyes especiales en la materia, a dar oportuna y adecuada respuesta, incurriendo en responsabilidad en caso de negar información y obstruir el ejercicio de este derecho humano fundamental ampliamente reconocido por distintos tratados y acuerdos internacionales.

Del derecho de acceso a la información derivan conceptos y modelos que, actualmente, son los que rigen el funcionamiento de las instituciones en sistemas democráticos. En este breve análisis se hace referencia al modelo de *open government*, así como la influencia que tienen sobre éste los *open data*, ello con la finalidad de ilustrar a quienes se acercan al estudio de esta materia sobre sus principales características e interacciones.

I. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. DEFINICIÓN Y RECONOCIMIENTO COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

El derecho de acceso a la información pública se refiere a la libertad de los ciudadanos de buscar, solicitar, acceder, recibir, utilizar, reutilizar y difundir la información que maneja el Estado como producto de su actividad, siempre y cuando ésta no se encuentre explícitamente tipificada en excepciones por razones de seguridad de Estado, y sin interferencia de las autoridades públicas. Es así como se considera que “el derecho a la información y a la comunicación del ciudadano” comprende el libre acceso a la información pública.¹

* Abogada Magna Cum Laude (ULA). Especialista en Derecho Administrativo, tesis con mención publicación: Herramientas previstas en el ordenamiento jurídico venezolano en la lucha contra la corrupción (CIEPROL-ULA). Diploma en Gerencia Municipal (CIEPROL-ULA). Especialista en Estudios sobre la Administración Pública (Universidad de Bologna-Italia).

¹ Fuenmayor, A (2004). El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer el Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano Fundamental² protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlos.

El acceso a la información pública está previsto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (a través del Pacto de San José de Costa Rica de 1969).

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: *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.*

En este mismo sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que: “... 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.”*

Mientras que, por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Libertad de Pensamiento y de Expresión lo prevé de manera idéntica en su artículo 13.³

En cuanto a la aplicabilidad en la legislación interna de este derecho, ya reconocido como derecho humano fundamental, vale la pena hacer referencia a algunas nociones sobre la incorporación, interpretación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. En primer lugar, depende de si el Estado ha adoptado una concepción monista o dualista. Si el Estado ha adoptado una concepción monista, estos se incorporan de forma automática al

ciudadanos a la información pública. (1.ed.), San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central.

² Ver Sentencia de 19 de septiembre de 2006: Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

³ Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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.”*

derecho interno luego de haber sido ratificados soberanamente, constituyéndose en norma de aplicación inmediata; mientras que en un sistema dualista, es necesario un expreso acto de transformación legislativa que reescriba el contenido de la norma internacional, siguiendo el procedimiento interno establecido para la aprobación de leyes. Esto es determinado por el derecho constitucional del Estado de que se trate.

Por otra parte, la mayoría de las constituciones nacionales de las Américas disponen expresamente que el derecho internacional de los derechos humanos forma parte del derecho del Estado, adquiriendo a su vez, bien sea carácter supraconstitucional (Guatemala, Honduras, Venezuela), constitucional (Argentina, Brasil, Perú), supralegal (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Colombia, Paraguay o legal (EEUU, Uruguay y México).

Conviene además subrayar que en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos importa tener en cuenta el principio *pro homine* que está orientado a privilegiar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano. El principio *pro homine* es perfectamente aceptado en la doctrina acerca de la defensa judicial de los derechos humanos debido a su objetivo garantorio, y a que estos derechos son conferidos a los individuos frente al Estado.

Como se indicó anteriormente, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana que comprende la obligación positiva, a cargo del Estado, de permitir a los ciudadanos acceder a la información que se encuentra en su poder.

En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que *“toda persona tiene el derecho de buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula expresamente el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos”* (que se refiere a su vez a los derechos a buscar y a recibir informaciones) protegiendo así el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones previamente establecido en instrumentos legislativos.

La comisión de asuntos jurídicos y políticos del Consejo Permanente de la OEA, en el año 2010, aprobó una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información que establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública.

La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de las instituciones públicas:

- sea completa, oportuna y accesible, y
- esté sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deben estar definidas por la ley, así como ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Este instrumento normativo se aplica, en los países miembro, a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno, en todos los niveles de la estructura gubernamental internas así como a todos los organismos o entidades independientes o autónomos propiedad del gobierno o controladas por el mismo.

También prevé que, siendo el acceso a la información un derecho fundamental y una condición esencial para todas las sociedades democráticas, aún en ausencia de petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de manera regular y proactiva, además de asegurar que dicha información sea accesible y comprensible.

1. *Límites al derecho de acceso a la información*

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información especifica las limitaciones al derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, se trata de circunstancias que deben ser legítimas (previstas en el ordenamiento jurídico interno) y estrictamente necesarias en una sociedad democrática y se refieren a cuando el acceso dañare intereses privados como el derecho a la privacidad (incluyendo aquella relacionada a la vida, la salud o la seguridad), intereses comerciales y económicos legítimos, así como patentes, derechos de autor y secretos comerciales. Por otra parte, el acceso puede ser limitado cuando genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a intereses públicos como la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones internacionales e intergubernamentales, entre otras especificadas taxativamente en el texto de la ley modelo⁴.

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DEL ARTE

Si bien en muchos países de nuestro continente, como Brasil, Chile, Perú, Argentina, Uruguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y México, se han aprobado instrumentos normativos que garantizan y regulan el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, este concepto aún no se ha afianzado lo suficiente para permitir a los ciudadanos aprovechar sus potencialidades.

La falta de promoción de dichos instrumentos y su contenido, por parte de la administración pública, es la causa principal de esto. Resulta necesario para el desarrollo de nuestra sociedad ponderar el verdadero valor del derecho de acceso a la información, para ello, los operadores jurídicos y estudiosos del derecho, debemos contribuir a su divulgación para que el mismo tenga un alcance que permita el máximo aprovechamiento de sus potencialidades.

III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y DATOS ABIERTOS

El derecho de acceso a la información está íntimamente ligado a un modelo de gobierno abierto, modelo basado en la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas, que se propone fortalecer las instituciones democráticas y la gobernabilidad, mejorando la legitimidad de las instituciones y actores públicos y la gobernabilidad. El concepto de Gobierno Abierto u *Open Government*, ha evolucionado rápidamente en algunas realidades, y es así como en algunos países los datos e informaciones en posesión de la Administración Pública, han sido aprovechados por ciudadanos que les han agregado valor y obtenido beneficios económicos, beneficios que en algunos casos, han impactado favorablemente el desarrollo y economía del país.

1. *Gobierno abierto u open government. Principios*

Durante más de dos décadas, la idea de gobierno abierto, o administración abierta, se ha relacionado con el acceso y la libertad de información, por un lado, y con las normas sobre secreto y la posibilidad de poder acceder a información sobre actividad administrati-

⁴ Para un estudio más profundo en materia de limitaciones y excepciones al derecho de acceso a la información pública puede consultarse el texto de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

va, por el otro, todo esto combinado con la aprobación y promoción de normas sobre el derecho de acceso a la información y la transparencia.⁵

Numerosas reglas inspiradas en el modelo de la Ley de Libertad de Información o FOIA, que establece un derecho general de acceso a fuentes cognitivas, no conectadas a situaciones específicas de legitimación y reconocidas al ciudadano como tal, han sido adoptadas en la última década alrededor del mundo. Es a partir de la coincidencia sustancial entre los conceptos de libertad de información y gobierno abierto que la transparencia se ha afianzado en el escenario internacional como un nuevo paradigma de instituciones democráticas.

Aunque la noción de gobierno abierto se ha extendido notablemente en los últimos años, la primera referencia escrita a este criterio es atribuible a Wallace Parks. Él, en su artículo publicado post mortem en 1957, titulado: *The open government principle: Applying the right to know under the constitution*, (cuya traducción sería: *El principio de gobierno abierto: utilizando el derecho a saber bajo la constitución*) usó el término gobierno abierto e, incluso si no lo definió explícitamente (después de todo, aparece solo cuatro veces en las veintidós páginas del texto), sugirió que está relacionado con la disponibilidad de la información en poder del gobierno y con el concepto de *accountability*, o rendición de cuentas⁶. Las ideas de Parks provocaron una intensa presión hacia una reforma legislativa, lo que resultó en la aprobación en Estados Unidos, de la Ley de Libertad de Información o FOIA⁷ en 1967, una ley que reconocía a los ciudadanos el derecho de acceder, bajo solicitud, a la información en posesión de todos los niveles de gobierno (cualquier agencia federal, en el caso estadounidense) para mantenerlos al tanto de la actividad de la administración. A partir de ese momento, el término “administración abierta” comenzó a concebirse como acceso público a la información administrativa o transparencia de la administración.

En Europa, en los años setenta, Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes, al igual que Francia y Holanda; También el gobierno británico, a fines de esa década, impulsó iniciativas vinculadas a una mayor libertad de información y acceso a actividades administrativas. Mientras en América, Canadá promulgó su ley de acceso a la información pública en 1983, México en 2002 y Perú en 2003⁸.

Actualmente, más de cien países del mundo tienen en su ordenamiento jurídico una ley que garantizan el acceso a la información pública. A excepción de Bolivia, Costa Rica, Cuba y Venezuela, la mayoría de los países de América Latina tienen leyes en esta materia.

Desde septiembre de 2015 los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron unánimemente la Agenda 2030 que establece pautas de políticas de desarrollo nacionales y globales para los próximos 15 años. En estas pautas está la lista de objetivos de desarrollo sostenible, entre los cuales se considera garantizar el acceso público a la información y la protección de libertades fundamentales, de conformidad a las legislaciones nacionales y acuerdos internacionales.

⁵ Véase Gascó, M. “Qué es un gobierno abierto (y que no lo es)”, en *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2014, pp. 9-22.

⁶ Para un ulterior análisis se puede consultar: Yu, H., Robinson, D. (2012). *The New Ambiguity of Open Government*. UCLA Law Review Discourse N° 178. pp. 184-187.

⁷ Para profundizar sobre la FOIA estadounidense puede visitar el sitio: <https://www.foia.gov>

⁸ No se trata de un elenco exhaustivo, para conocer cuando fueron promulgadas las leyes en materias de acceso a la información en los países de América Latina, visitar: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

Los pilares del gobierno abierto, tal y como se concibe en la actualidad, tienen su origen en un memorándum que sobre transparencia y gobierno abierto “Memorandum on Transparency an Open Government”⁹ presentó en el 2009 Barack Obama, presidente de los Estados Unidos, que mediante éste propuso a los principios de transparencia, participación y colaboración como necesarios para reforzar la confianza en la administración pública. En este memorándum también incentivaba el uso de la tecnología con la finalidad de hacer públicas (a través de la publicación online) la información relativa a sus funciones y decisiones, al considerar que la apertura u *openness* fortalece la democracia y su vez promueve la eficacia y la eficiencia del gobierno.

En este memorándum, la transparencia está vinculada a la rendición de cuentas o *accountability*, entendida como la responsabilidad pública y la puesta a disposición de los ciudadanos de las informaciones sobre las actividades que lleva a cabo el gobierno. Este último debe “abrir” tales informaciones rápidamente, de manera que los ciudadanos puedan encontrarlas y utilizarlas, esto mediante el empleo de las nuevas tecnologías (publicándolas online).

En cuanto a la participación, es vista como una oportunidad para aumentar la efectividad y mejorar la calidad de las decisiones, esto a través de una amplia intervención de los ciudadanos en los proceso de diseño de políticas públicas o *policy making*, aprovechando los conocimientos y las informaciones con las que estos cuentan.

Mientras que la colaboración implica que los ciudadanos sean hagan partícipes del trabajo de sus respectivas administraciones públicas (en los distintos niveles territoriales), esto mediante la utilización de instrumentos innovadores, métodos y sistemas para cooperar entre ellos, y no solo con otros ciudadanos particulares sino también con ONG, empresas y otros individuos del sector privado, para perseguir así la implicación o intervención de distintos tipos de actores externos en las actividades propias de la administración.

Este memorándum instó también a las administraciones a pedir a un adecuado feedback a la colectividad, lo que permitiría aumentar y mejorar las oportunidades de ampliación de estos principios.

Es así como el acceso ciudadano a información, datos y documentos en poder de la administración pública tiene como objetivo promover formas generalizadas de control sobre el ejercicio de las funciones institucionales y el uso de los recursos públicos, así como promover la participación en el debate público. Por lo tanto, el acceso a la información puede convertirse también en una herramienta a través de la cual los ciudadanos o las empresas entran en contacto con las administraciones, para proporcionar críticas y sugerencias y para ser escuchados sobre diferentes temas relacionados con la administración pública, adaptando así esta institución a los otros dos paradigmas de gobierno abierto, es decir, la participación y la colaboración.

2. Datos abiertos: herramienta necesaria para un gobierno abierto

Para implementar los principios de transparencia, participación y colaboración, que caracterizan y representan el objetivo final de la doctrina de gobierno abierto, es necesario que los ciudadanos tengan pleno acceso a la información en poder de las administraciones, y esto se hace efectivo mediante el uso de tecnologías de comunicación e información (TIC).

⁹ Memorandum on Transparency an Open Government, January 21, 2009, disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

La orientación actual está en continuidad con la política estadounidense que ha promovido el conocimiento de los actos administrativos desde la adopción en 1967 de la Ley de Libertad de Información o *FOIA (Freedom of Information Act)*, y que también ha proporcionado, desde su nacimiento, el derecho a los ciudadanos a acceder a los archivos de todos los niveles de la administración estadounidense previa solicitud.

Esta política también requiere que las agencias publiquen en línea y de manera proactiva ciertas categorías de información, incluidas las que se solicitan con mayor frecuencia, pudiendo retener información solo si pueden lesionar intereses protegidos o si la ley expresamente lo prohíbe.

La *FOIA* establece el derecho de cualquier persona a solicitar documentos en posesión de las agencias federales, sin limitaciones en las posibilidades de uso, también con fines comerciales, y prohíbe la atribución de derechos exclusivos a la información del sector público, que son de dominio público: la administración, desde este punto de vista, actúa como administrador de datos que posee, no como propietario.

El movimiento *open data* tuvo también un significativo impulso gracias al Memorandum Obama del 2009, en el mismo se lee que hasta donde sea posible, y limitándolo solo a restricciones validas, las *agencias* del gobierno debían publicar la información on line utilizando un formato abierto con la posibilidad ser recuperado, sujeto a acciones de download, indizado y buscado a través de las aplicaciones de navegación web comúnmente utilizadas.

En los últimos años, y a nivel mundial, ha surgido una clara tendencia a favor de los datos abiertos. Este modelo ha sido aceptado en los sistemas legales de diferentes países, y establece que las administraciones deben proporcionar los datos, documentos e informaciones en su posesión sin que ello implique un costo para el solicitante (en algunos casos se prevé el pago de una tarifa equivalente al valor de las fotocopias, si se trata de un acceso a la información en formato impreso). Los datos, documentos e informaciones también deben ser descargables, utilizables con licencias abiertas y formatos no propietarios, y por lo tanto modificables y reproducibles por cualquier persona, sin formas de control o restricciones, para garantizar la máxima difusión y uso completo por parte de los ciudadanos.

La Open Knowledge Foundation establece que la apertura está caracterizada por: *Disponibilidad y acceso: la información debe estar disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargándola de internet. Además, la información debe estar disponible en una forma conveniente y modificable.*

Reutilización y redistribución: los datos deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos.

Participación universal: todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. Restricciones "no comerciales" que prevendrían el uso comercial de los datos; o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo sólo para educación) no son permitidos.¹⁰

En una regulación relativa a la apertura total, los datos, documentos e informaciones sujetos a la misma deben publicarse en un formato de tipo abierto y poder ser reutilizables sin más restricciones que la obligación de citar la fuente y respetar su integridad.

Es fundamental, en un régimen que discipline los datos abiertos, que las administraciones públicas aseguren la disponibilidad, gestión, acceso, transmisión, almacenamiento y

¹⁰ <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

usabilidad de la información en modo digital, y que se organicen internamente para actuar con este propósito utilizando las tecnologías de la información y la comunicación de la manera más adecuada para satisfacer los intereses de los usuarios.

Con respecto al acceso electrónico y la reutilización de los datos de la administración pública, las mismas deberían publicar en su sitio web el catálogo de datos, metadatos y las bases de datos en su poder, así como los datos, documentos e informaciones que poseen deben considerarse “abiertos”, con la excepción de los casos en que la publicación se refiera a datos personales o a información sensible relativa a la seguridad interna y externa del país, o bien a límites y excepciones taxativamente previstas por el ordenamiento jurídico interno y suficientemente motivadas.

Nos encontramos en presencia de un fenómeno que poco a poco se ha ido reforzando y definiendo sus propias características. Los principios del *open data government* o gobierno de datos abiertos vinculan la transparencia con la reutilización de la información, y alientan la participación y la colaboración en beneficio de una ampliación del conocimiento, tanto público como privado. Los datos abiertos y el gobierno abierto, oportunamente insertados en un ecosistema diseñado para promover la responsabilidad o *accountability* de la administración pública y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pueden constituir instrumentos eficaces no solo para la lucha contra la corrupción, sino también para la adecuada valoración del patrimonio público que conforman los datos, documentos e informaciones públicas en posesión de los entes estatales, desde el punto de vista de los beneficios no solo de mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y por ende de su calidad de vida, sino también de un retorno económico gracias al aprovechamiento de tal patrimonio informativo, que como ha sido demostrado en distintas realidades a nivel internacional, ofrece infinitas posibilidades de agrupamiento, transformación, utilización y reutilización.

IV. IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS MODERNAS

Como bien se ha expresado a lo largo de este texto, el acceso de los ciudadanos a la información juega un papel crucial en favor de la participación y la colaboración. El análisis y la distribución de los datos en poder de las administraciones públicas constituye una actividad funcional no solo para el control por parte de los ciudadanos, sino también para la producción o coproducción de servicios que utilizan datos (incluso simples, como datos meteorológicos, geográficos, de tráfico) publicados por las administraciones públicas, gestionándolos a través de aplicaciones que también podrían suponer un retorno económico para los particulares que desarrollen las mismas. El tiempo “ahorrado” por los usuarios de aplicaciones que reseñan el tráfico en una localidad, por ejemplo, también puede monetizarse.

Por lo tanto, la información en poder de las entidades públicas no es solo un recurso de la administración individual, sino de toda la comunidad, y la creación de nuevos servicios basados en el proceso de apertura de datos y en la gestión de los mismos aumentaría la naturaleza democrática del sistema.

Para conectar datos abiertos y gobierno abierto, los usuarios deben ser vistos, no solo como receptores de una cantidad importante de información, sino también como una parte constitutiva y necesaria del proceso de identificación de las necesidades de TIC. Las administraciones tienen la tarea de centrar la atención en los datos más interesantes, procesar conjuntos de datos seleccionados e identificar herramientas y mecanismos para la participación y la reutilización creativa de datos dando prioridad a las solicitudes que provengan de la sociedad civil, y también a mejorar la calidad de la información puesta a disposición por la administración.

Las administraciones tienen la tarea de centrar la atención en los datos más interesantes, desarrollar conjuntos de datos seleccionados e identificar herramientas y mecanismos para la participación y la reutilización creativa de datos. Con este fin, las administraciones deben explotar la dinámica de abajo hacia arriba (*bottom up*) en el procesamiento de los datos que poseen, teniendo en cuenta los datos que se solicitan con mayor frecuencia para acceder a conjuntos de datos útiles y de calidad. No deben limitarse a cumplir con las obligaciones impuestas por el legislador y adoptar solo un enfoque de arriba hacia abajo (*top down*).

Por otro lado, las administraciones públicas deben difundir el uso y la reutilización de los datos puestos a su disposición e involucrar a los usuarios cada vez más, haciendo uso del conocimiento y la retroalimentación que reciben, mejorando la comunicación bidireccional que caracteriza a las administraciones inspiradas por los principios fundamentales del gobierno abierto.

V. POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO U OPEN GOVERNMENT

Vale la pena hacer una breve referencia a elementos que favorecen el desarrollo de una política orgánica de promoción de gobiernos abiertos que incluyen además la publicación de datos en formato abierto (u open data), con tal finalidad encontramos un contexto de estímulos internacionales y de iniciativas multilaterales promovidas por la sociedad civil y por los gobiernos, entre las que puede señalarse la Alianza para el Gobierno Abierto, OGP en sus siglas en inglés (*Open Government Partnership*)

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional que mira a conseguir compromisos concretos por parte de los gobiernos en materia de promoción de la transparencia, apoyo a la participación ciudadana, lucha contra la corrupción y difusión de datos dentro y fuera de la administración pública, de rendición de cuentas de las propias actividades y decisiones (*accountability*), así como el uso de nuevas tecnologías en pro de la innovación; todo esto a través de planes de acción que involucran a la sociedad civil, la que a su vez controla la concreta implementación de los compromisos asumidos.

La Alianza para el Gobierno Abierto nació oficialmente el 20 de septiembre de 2011 con la adhesión de 8 países (Brasil, Gran Bretaña, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y los Estados Unidos), desde el 2011 hasta ahora otros 67 países se han adherido a la misma.

Los Planes de Acción son uno de los elementos centrales de la Alianza para el Gobierno Abierto, todos los países participantes, de hecho, se comprometen a alcanzar los objetivos establecidos por la OGP a través de las iniciativas específicas contenidas en estos planes que tienen una duración de dos años. Estos últimos se adoptan a través de un proceso que prevé la participación activa de la sociedad civil y la supervisión de esta última en la implementación de las iniciativas presentadas y aprobadas.

Los compromisos asumidos por los Estados pueden basarse en los esfuerzos ya existentes en esta área para su implementación o para identificar nuevas acciones a emprender y completar las ya previstas, o también pueden traducirse en reformas legislativas y sistémicas dirigidas a la concreta y efectiva implementación de estos compromisos en términos de transparencia, participación, colaboración y responsabilidad, así como la innovación tecnológica de la administración.

VI. CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental reconocido por tratados internacionales, y en nuestro hemisferio, está garantizado y protegido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es un derecho y además un deber de los ciudadanos solicitar información y exigir el respeto de las garantías que en torno al mismo la Constitución y las leyes del Estado protegen. El ejercicio consciente y reiterado del mismo, a través de la participación ciudadana, la exigencia de cumplimiento de las garantías de éste derecho al Estado, a sus entes, órganos y empleados, bien ante los órganos de justicia del Estado, bien ante órganos de justicia como la CIDDDH y los precedentes que de sus actuaciones puedan crearse, servirán a la promoción y al afianzamiento del derecho en el hemisferio, en todos los niveles territoriales, y como consecuencia de esto, a la efectiva instauración de un modelo de gobierno abierto y al servicio de los ciudadanos, en el que estos últimos puedan participar y colaborar.

Una administración abierta es un elemento fundamental de la democracia. A pesar de las numerosas barreras culturales y políticas que pueden comprometer la implementación efectiva del mismo, las administraciones públicas tienen que cumplir con el papel fundamental de productores de datos, documentos e información. Este rol, administrado correctamente, podría tener un impacto significativo en la transparencia y la lucha contra la corrupción dentro de la administración pública, con una efectividad directamente relacionada con la participación efectiva, la colaboración y el control de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones institucionales y uso de recursos públicos e innovación general de la administración pública.

Todo esto debe combinarse con la difusión, llevada a cabo por las administraciones públicas y dirigida a los ciudadanos, del derecho de acceso a la información, sobre las herramientas desarrolladas para su ejercicio gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, así como sobre su uso adecuado y ventajoso.

En las últimas décadas, el concepto de gobierno abierto se ha estructurado gradualmente como un modelo administrativo vinculado al acceso y la libertad de información sobre la actividad administrativa. Además, el gobierno abierto, como modelo de administración al servicio del ciudadano, se basa no solo en la transparencia y la responsabilidad necesaria que se deriva de la administración pública, sino también en la dinámica de participación, participación y colaboración de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas y su evolución, el fortalecimiento de la democracia y la promoción de la eficiencia y la eficacia del gobierno (tal y como en su momento Obama afirmó en su conocido memorándum). El resultado final de esto es un fortalecimiento de la comunicación bidireccional, un elemento fundamental de las administraciones inspiradas en los principios del gobierno abierto.

Ahora bien, es importante destacar el protagonismo de los datos en formatos abiertos u *open data* que en la actualidad, se consideran un recurso esencial para el crecimiento económico, la creación de empleo y el progreso de la sociedad en general. Por ejemplo, el portal europeo de datos establece que los datos abiertos ofrecen varias ventajas para la mejor eficiencia de las administraciones públicas, en lo que respecta al suministro y la prestación de servicios públicos, pero también para el crecimiento económico del sector privado, dado por el desarrollo de servicios innovadores y la creación de nuevos modelos de negocio, para un bienestar social más extendido, porque cuando la información es transparente y accesible mejora la colaboración, la participación y la innovación social.

Las administraciones públicas, en el contexto regulatorio actual, tienen un papel fundamental como productores de datos, documentos e información en asuntos relevantes como el transporte público, el turismo, la cultura y las actividades de producción. Si se gestiona ade-

cuadramente, este papel puede tener un impacto significativo, como ya se ha dicho, no solo en términos de transparencia y lucha contra la corrupción dentro de la administración pública, sino también en la innovación del país a través de la producción o coproducción de servicios, utilizando datos publicados por las administraciones públicas, lo que puede generar ahorros en la gestión pública y un retorno económico para el ciudadano involucrado en tal proceso.

La implementación de estrategias nacionales para la mejora de los datos públicos con el objetivo de poner a disposición como datos abiertos, aquellos a través de los cuales se pueda lograr un fuerte impacto en la sociedad civil y las empresas, mediante la identificación de bases de datos clave, el crecimiento de cultura de datos abiertos y su reutilización creativa, puede favorecer la colaboración y participación, de ciudadanos y empresas, en beneficio de una ampliación del conocimiento, tanto privado como público. Esto, teniendo en consideración que la información en poder de las entidades públicas no es solo un recurso de la administración individual, sino de toda la comunidad, y que la creación de nuevos servicios basados en el proceso de apertura de datos y en la gestión de los mismos tendría como consecuencia el aumento de la naturaleza democrática del sistema.

Fuentes Consultadas:

Fuenmayor, A. (2004). *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.* (1ª ed). Oficina de la UNESCO para América Central: San José, Costa Rica. [en línea]. http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LÓS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf. [consultado: septiembre 21, 2018].

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Sentencia de 19 de septiembre de 2006: Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. [en línea]. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_151_esp.pdf. [consultado: septiembre 21, 2018].

Botero, C. **Informe anual de la relatoría para la libertad de expresión.** Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Washington D.C., Estados Unidos. 2009. [en línea]. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>. [consultado: septiembre 21, 2018].

Botero, C. **El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano.** (2ª ed). Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Washington D.C., Estados Unidos. 2011. [en línea]. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%20da%20edicion.pdf>. [consultado: septiembre 21, 2018].

Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). **El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos.** Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE): Washington D.C., Estados Unidos. 2013. [en línea]. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>. [consultado: septiembre 21, 2018].

Gascó, M. Qué es un gobierno abierto (y que no lo es), in *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos.* Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2014. pp. 9-22. [en línea]. <http://www.goberna.americalatina.org>. [consultado: febrero 12, 2017].

Open Data Foundation. **Open Data Handbook**. [en línea]. <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>. [consultado: 23 Agosto, 2019].

Yu, H., Robinson, D. **The New Ambiguity of “Open Government”**. *UCLA Law Review Discourse* n. 178. 2012. pp.180-208. [en línea]. <http://www.uclalawreview.org> . [consultado: marzo 3, 2017].

Tratados Internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 217 A (III). Diciembre 10, 1948. [en línea]. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. [consultado: septiembre 21, 2018].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2200 A (XXI). Diciembre 16, 1966. [en línea]. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. [consultado: septiembre 21, 2018].

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Noviembre 22, 1969. [en línea]. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm. [consultado: septiembre 21, 2018].

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Abril 29, 2010. [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf. [consultado: septiembre 21, 2018].

Comentarios y guía de implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Abril 23, 2010. [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf [consultado: septiembre 21, 2018].

Sitios web:

CEPAL. Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe. <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano> [consultado: agosto 29, 2019].

Foia. <https://www.foia.gov> [consultado: agosto 29, 2019].

Memorandum on Transparency and Open Government, January 21, 2009. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> [consultado: agosto 29, 2019].

Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/>. [consultado: agosto 29, 2019].