

---

# Ley modelo interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, de la Organización de Estados Americanos (OEA)

---

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) pone a disposición del público el presente artículo elaborado en el marco del Intercambio Regional “El Derecho de Acceso a la Información Pública: Desafíos y Buenas Prácticas de la Ley Modelo 2.0 de la OEA”, que se llevó a cabo el pasado 19 de octubre de 2021 y tuvo como objetivos: promover el diálogo e intercambio entre las instituciones garantes del acceso a la información de los países del norte de América Central, sobre los avances, desafíos y retos futuros del derecho de acceso a la información pública; identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas para promover el derecho de acceso a la información pública; e identificar oportunidades de cooperación horizontal entre los institutos, como una forma de fortalecimiento de capacidades.



La libertad de expresión, la libertad de información y el derecho de acceso a la información pública han sido una incorporación temprana, aunque escasa de los países desde comienzos del Siglo XIX; prueba de ello, es que, si bien la primera ley de acceso a la información gubernamental, “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, surge en Suecia hacia 1776<sup>1</sup>, no fue hasta la década de los años de 1950 donde empieza a observarse una mayor incorporación de estas leyes, principalmente en los países europeos<sup>2</sup>.

Por su parte, en América Latina, la incorporación de las políticas de transparencia y acceso a la información pública no surgen sino hasta el año 2002, con la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú y, luego, con la aprobación en otros países se presenta una curva exponencial ascendente, que nos permite señalar que en la actualidad son escasos aquellos que no cuentan con marcos normativos de transparencia<sup>3</sup>. Se puede decir, que el trasfondo de esta explosión normativa en materia de transparencia es la convicción de los países de que

estas políticas permiten profundizar y mejorar los sistemas democráticos, fomentar la participación social y lograr mayores niveles de confianza.

Sin embargo, a casi 20 años de implementación de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información en la región, se hace necesaria una revisión de sus mecanismos, estándares y supuestos frente a las nuevas demandas ciudadanas y las exigencias que impone el entorno actual, con el objetivo de fortalecer y profundizar la apertura del Estado Abierto, con mayor transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, creando condiciones propicias para el empoderamiento informado de la ciudadanía, así como la consolidación de instituciones incluyentes, receptivas y que rindan cuentas.

De hecho, las políticas de transparencia en la actualidad debieran permitir contar con información pertinente, clara y oportuna, disminuyendo las asimetrías y fomentando una mejor comprensión de las decisiones de gobierno y una rendición de cuentas permanente de su acción. Un gobierno abierto y enfocado en las necesidades de información de los usuarios debería crear espacios de colaboración a través de una interacción permanente con la ciudadanía y mejorar los niveles de confianza en los organismos de gobierno y sus autoridades.

.....  
1 John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuaderno 07. IFAI. 2004  
2 Consejo para la Transparencia. *Evaluación de la Transparencia y su sistema de indicadores*. 2018.  
3 <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

Bajo este marco, es que la Asamblea General de la OEA llevó a cabo una misión de actualización de sus estándares internacionales y, en octubre del 2020, aprobó la Ley Modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública<sup>4</sup>, la cual fue elaborada a través de un proceso de consulta con los Estados miembros, instituciones nacionales y regionales, órganos garantes del acceso a la información, legisladores, expertos y organizaciones de la sociedad civil.

La Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la OEA representa el más reciente esfuerzo para avanzar en el establecimiento de estándares que permitirán brindar mayores garantías a la ciudadanía del continente, tomando en cuenta los desafíos y las buenas prácticas que en este campo se han ido generando desde la aprobación de la Ley Modelo Interamericana de 2010<sup>5</sup>.

Además de:

- i)** profundizar en las definiciones del derecho de acceso;
- ii)** ampliar el alcance de los sujetos obligados a toda autoridad pública de los poderes del ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel central, regional, pro-

.....  
 4 Enlace publicación español: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)

5 Boletín Informativo OEA. Octubre 2020.

vincial o municipal, a organismos o entidades independientes o autónomos, a fondos públicos y cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos o beneficios públicos o realice actos de autoridad;

- iii)** fortalecer los esquemas de publicación, a través de la incorporación de información sobre los mecanismos de participación ciudadana, las políticas de género, personas en situación de vulnerabilidad, los pedidos/solicitudes de información, indicadores y la especificación de información clave para los partidos políticos, gremios y organizaciones sin fines de lucro, entre otros;

- iv)** incorporar el régimen de excepciones bajo las categorías de: a) información reservada: comprende a aquella Información pública que se excluye temporalmente del conocimiento de las personas por existir un riesgo claro, probable y específico de daño a intereses públicos conforme a los requisitos contemplados en esta Ley; y b) Información confidencial: comprende aquella Información privada en poder de sujetos obligados cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido ; y

- v)** entregar lineamientos en materia de gestión documental.

Es importante destacar en esta nueva versión de la Ley Modelo al menos tres aspectos:

**a** **La incorporación del enfoque de género** en la publicidad de la información; en los criterios de verificación de cumplimiento; en las estadísticas e indicadores del funcionamiento interno, de las políticas públicas y programas de gobierno; en el proceso de las solicitudes o pedidos de información y sus resultados, entre otros.

Se busca mejorar el conocimiento sobre la condición de las mujeres en su acceso a las distintas políticas públicas y contando, de esta forma, con nuevas fuentes de información para fortalecer las decisiones de las autoridades públicas para una mayor profundización del enfoque de género en sus distintos ámbitos de acción.

**b** **El resguardo del acceso para personas en condiciones de vulnerabilidad**, a través de la promoción de actividades de difusión y capacitación, permitiéndoles obtener un adecuado conocimiento de los medios a su alcance para mejorar sus niveles de vida y tener mejores oportunidades de participar en los beneficios del crecimiento económico<sup>6</sup>. En este contexto, los sujetos obligados deberán garantizar entornos de accesibilidad que aseguren a las personas en condiciones de vulnerabilidad ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información pública.

**c** **El enfoque en la transparencia proactiva**, invitando a los organismos públicos a diseñar, adoptar e implementar un esquema de publicación, más allá de las obligaciones normativas, sin que medie solicitud alguna, en consideración de: i) atender las necesidades más relevantes de conocimiento útil por parte de los ciudadanos sobre esa Información; ii) minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes con relación a la misma; iii) fomentar la gradualidad en la inclusión de la información, la actualización periódica de estos esquemas y su no regresión mediante el uso de indicadores de progreso; y iv) promover la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población a través de la inclusión en los esquemas de publicación de Información que sea útil y relevante a sus intereses y necesidades particulares<sup>7</sup>. La riqueza de la proactividad en los esquemas de publicación fortalece los atributos de pertinencia, utilidad y oportunidad de la información para apalancar un mayor acercamiento de la ciudadanía con el actuar del Estado y ser parte de su construcción también.

.....  
6 Art.18, letra c. Ley Modelo 2.0 OEA  
7 Art.8, literales 1 y 2. Ley Modelo 2.0 OEA

Son relevantes también las exigencias impuestas a los órganos garantes como titulares en el resguardo del ejercicio de la transparencia y acceso a la información pública. En este sentido, la Ley Modelo 2.0 sostiene respecto de sus comisionados, la necesidad de participación del público en el proceso de nominación, la exclusividad de sus cargos, así como la necesidad de contar con jornadas completas de trabajo. Respecto a las funciones propias de los órganos garantes, amplifica y profundiza su marco de acción en nuevas acciones, entre las que destacan:

- **Normativa:** proponer iniciativas legislativas en la materia de su competencia y elaborar lineamientos para el manejo de la Información pública, confidencial y reservada en posesión de los sujetos obligados, entre otros.
- **Registros de activos de información:** mantener un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío.
- **Direccionamiento de políticas internas:** promover la homogeneidad y la estandarización de la información que diseminan los sujetos obligados, a través de la adopción de lineamientos, formatos y medios que considere más adecuados.
- **Digitalización de la Información y las tecnologías de la información y comunicación:** impulsar y orientar la digitalización de la información pública que esté en posesión de los sujetos obligados, así como el uso de tecnologías de Información y comunicación ágiles y modernas.
- **Datos abiertos:** velar porque la información clave sea divulgada de forma progresiva en formato de datos abiertos<sup>8</sup> y proporcionar apoyo técnico a los sujetos obligados en la elaboración y divulgación de la información en formato de datos abiertos.
- **Resoluciones:** divulgar las resoluciones emitidas, particularmente entre los sujetos obligados, a efecto de homogeneizar la aplicación de la Ley.
- **Solicitudes de Información:** promover el desarrollo y la puesta en práctica, por parte de los sujetos obligados, de un sistema informático moderno de ingreso de solicitudes a través de una ventanilla única.

.....  
 8 Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

- **Resolución de controversias:** resolver controversias en relación a la clasificación y desclasificación de la información reservada o confidencial, aplicando el principio de máxima publicidad.
- **Seguridad nacional:** solicitar la cooperación de las instituciones del sector de defensa y seguridad nacional para obtener insumos técnicos que permitan garantizar una adecuada desclasificación de la información.
- **Capacitación:** promover e implementar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a los sujetos obligados, en particular a funcionarios públicos y brindar el apoyo técnico que éstos requieran sobre los temas de su competencia.
- **Coordinación con el archivo general:** cooperar con el ente encargado del archivo general en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, en la organización de archivos de las dependencias y entidades sujetas a la Ley Modelo, así como en otras áreas de interés mutuo.

Con estos nuevos estándares y exigencias en la profundización de las políticas de transparencia y acceso a la información pública en la región, se hace necesario conocer el estado actual de avance de estas políticas. Para esto, consideramos la evaluación realizada por la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)<sup>9</sup> en su Modelo de Medición Internacional de Transparencia y Acceso a la Información aplicado en el año 2019 a 13 países<sup>10</sup> de la región latinoamericana y España, la cual presenta los siguientes hallazgos:

## ÁMBITO DE RECURSOS<sup>11</sup>

- Sobre la **existencia de garantías específicas** para el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de mujeres y colectivos vulnerables, ninguno de los países evaluados cuenta con garantías específicas

9 Red de órganos garantes de acceso a la información pública de países de habla hispana espacio de intercambio de experiencias, diálogos y buenas prácticas de acceso a la información y transparencia; con el objetivo de apoyar la implementación y alcance de estos derechos en la región. Mayor información en el siguiente enlace: <https://redrta.org/>

10 Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

11 Ámbito de Recursos: se refiere a indicadores que miden el reconocimiento y la garantía del derecho de acceso a la información.

para las mujeres, 6 países consideran garantías de acceso para grupos vulnerables y 7 países no cuentan con ningún tipo de garantía.

- En materia del **alcance de sus sujetos obligados**, todos los países evaluados consideran dentro de su alcance al poder ejecutivo y las entidades territoriales. Igualmente al menos 10 de los países del estudio, también consideran a los demás poderes del Estado. Sólo 7 países consideran a la sociedad civil como sujetos obligados y, el mismo número, a los partidos políticos.
- Consultados sobre la **concreción y coherencia de las excepciones** de la ley de transparencia con las recogidas en la Ley Modelo de la OEA, sólo 2 de los 13 países evaluados señalan que su ley de transparencia contempla las excepciones que se señalan en este marco normativo.
- Todos los países, a excepción de Paraguay, **cuentan con un órgano autónomo** para garantizar el derecho de acceso a la información pública en el país. Respecto de sus características centrales, podemos señalar, que en sólo 6 países, los comisionados son designados mediante un proceso de nominación y designación en el que participan el poder ejecutivo y el legislativo, y en 4 países se cuenta con una nominación desde el público general. Es

importante a su vez señalar que, en la mayoría de los países del estudio (10), se cuenta con un sistema de incompatibilidades para el ejercicio de otras funciones de parte de los comisionados. En el mismo número, los países señalan contar con una autonomía técnico - financiera y sólo en 8 países, se cuenta con un presupuesto independiente aprobado por el poder legislativo.

- Sobre la **existencia de una normativa o política de archivo y/o gestión documental**, 9 de los 13 países en estudio cuentan con una norma vinculante. Pero sólo 6 de ellos cuentan con una amplitud de su alcance en sus sujetos obligados (ejecutivo, legislativo, judicial, territorial y otras entidades no públicas).
- Para cerrar este acápite y con foco en los **datos abiertos**, el estudio constata que sólo 6 países cuentan con una normativa o política de datos abiertos vinculante y sólo 2 consideran en esta norma un enfoque amplio de sus sujetos obligados (ejecutivo, legislativo, judicial, territorial y otras entidades no públicas).

## ÁMBITO DE PROCESOS<sup>12</sup>

- En materia de **evaluación de cumplimiento**, el estudio demuestra que 11 de los 13 países realizan actividades de fiscalización a la publicación de información oficiosa y 10 países contemplan estos mecanismos para velar por la correcta aplicación de la gestión de solicitudes de acceso o pedidos de información.
- En materia de **rendición de cuentas**, 10 de los 13 países informan sobre el ejercicio de esta actividad, aunque ninguna logra el cumplimiento del 100% de sus requisitos que dice relación, entre otras cosas, con:
  - origen de recursos y partidas presupuestarias del órgano garante; verificación y avances de la transparencia activa y pasiva;
  - frecuencia con que se invocaron las distintas excepciones previstas en la ley para denegar de manera total o parcial las solicitudes de información;
  - quejas, reclamaciones, apelaciones y denuncias tramitadas por el órgano garante; capacitación a funcionarios y acciones de sensibilización a la ciudadanía;
- políticas de archivo vigentes a nivel nacional y acciones realizadas por el órgano garante; situación del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de mujeres y;
- situación del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de colectivos vulnerables.
- Respecto a los ejercicios de formación a los funcionarios públicos, sólo 6 países del estudio muestran un programa de capacitación dirigido a sujetos obligados, con un registro de sujetos obligados que han recibido capacitación en materia de transparencia, e incorporación de un enfoque diferencial sobre el acceso a la información por parte de mujeres y colectivos vulnerables. En esta misma línea, sólo 6 países evidenciaron acciones de formación a la ciudadanía, así como plataformas de apoyo para este ejercicio.

Con base en los resultados enunciados, vemos que aún cuando los órganos autónomos en general presentan brechas de cumplimiento a los nuevos estándares de la Ley Modelo, es posible identificar buenas prácticas entre estos, que podrán ser compartidas y replicadas para potenciar los resultados de una efectiva instalación del derecho de acceso a la información pública en la región.

.....  
<sup>12</sup> **Ámbito Procesos**: se refiere a indicadores que miden el nivel de inclusión y desempeño de funciones por parte de los órganos garantes y otras entidades que puedan cumplir funciones de transparencia.



Con estos enfoques progresistas, la Ley Modelo 2.0 enfatiza el carácter instrumental del derecho de acceso a la información pública, con mayor fuerza por cierto en la disminución de brechas hacia los grupos vulnerables, quienes presentan mayores barreras o dificultades en el ejercicio de sus derechos, facilitando la gestión del conocimiento para mejorar las realidades de las personas, a pesar de las desigualdades estructurales entre distintos sectores de la sociedad.

Estos innovadores estándares, responden además al estado actual de emergencia derivada del COVID-19, donde los gobiernos deben generar un enfoque conjunto de entrega de información sobre las políticas públicas necesarias a ser implementadas para proveer a sus ciudadanos de servicios públicos que atiendan todo el ciclo de vida de estos y las necesidades que se ven afectadas por la crisis sanitaria y socioeconómica.

La Ley Modelo 2.0 debe inspirar a los países para la mejora de sus marcos jurídicos de transparencia, así como desafiarlos a contar con mayor apertura de la información con orientación ciudadana, poniendo a éste en el centro de dicha política, estableciendo objetivos e indicadores que permitan monitorear el cumplimiento de los nuevos estándares, identificar avances y retrocesos, medir el impacto alcanzado y orientar el arduo camino de la evaluación y mejora continua en la profundización de la cultura de transparencia.

Con la publicación actualizada de la Ley Modelo, la OEA continúa promoviendo herramientas que permiten incrementar los niveles de transparencia y una lucha efectiva contra la corrupción; promover una mayor confianza de la población en sus instituciones democráticas; y empoderar a los ciudadanos, particularmente aquellos sectores que están en situación de vulnerabilidad, permitiéndoles obtener mejores oportunidades de participar en los beneficios del crecimiento económico.

Ahora corresponde a los Estados miembros del sistema interamericano convertir esta Ley Modelo en un plan de acción para la mejora de los marcos normativos, instituciones, procedimientos y cultura de acceso a la información pública. Y a la sociedad civil de las Américas, continuar sus esfuerzos de incidencia para ampliar las políticas y cultura de transparencia en los asuntos públicos.