

El derecho de acceso a la información pública en Nicaragua: un análisis desde la ley 621, su reglamento y el sistema interamericano

Mario Isaías Tórrez y José Alejandro Castillo

Recibido: 22.06.16 /Aceptado: 26.12.16

Este ensayo fue publicado previamente en el Cuaderno Jurídico y Político de la ICEJP-UPOLI, Vol. 2, núm. 8, pp. 74-92, y se reproduce íntegramente por ser de acceso público bajo el Public Knowledge Project (PKP) / Open Journal Systems, y por contar con la expresa autorización del Decano de la Escuela de Ciencia Jurídica y Política de la UPOLI, como contribución especial de la universidad a la revista Temas Nicaragüenses.

RESUMEN

La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la democracia en la sociedad contemporánea. Este derecho no se relaciona de manera exclusiva con el derecho de los medios de comunicación a informar, sino que tiene que ver también con el derecho de todo ciudadano y ciudadana a buscar y recibir información, incluyendo información pública, tal y como lo garantizan las normas nacionales e internacionales y como lo han estipulado en su momento diferentes organismos e instancias también a nivel nacional e internacional.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el derecho al acceso a la información pública en Nicaragua. Su elaboración es producto del Manual de Estado de Derecho, financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica.

PALABRAS CLAVES

Información pública, Libertad de expresión, Ley, Principios rectores, Procedimiento.

ABSTRACT Freedom of speech is one of the fundamental pillars of democracy in contemporary society. This right does not relate exclusively to the right of the media to inform but that also has to do with the right of every citizen to seek and receive information, including public information, as is guaranteed by the national

and international standards and as it has been stipulated in its time by the different national and international organizations.

The present article aims to analyze the right to public information access in Nicaragua. Its development is the product of the State of Law Manual, funded by the Department of State of the United States of America.

KEYWORDS: Public Information, Freedom of Expression, Law, Guiding Principles, Procedure.



Mario Isaías Tórrez (1988)
licenciado en derecho (2010) y
máster en Derecho laboral
empresarial por la UPOLI (2016)
Miembro de la Asociación
Iberoamericana de Derecho del
Trabajo y de la Seguridad Social.
Director del ICEJP-UPOLI.
Contacto:
derecho-icejp@upoli.edu.ni



José Alejandro Castillo (1993)
licenciado en derecho y candidato
al grado de doctor en derecho por
la UPOLI. Docente investigador
en el ICEJP-UPOLI. Contacto:
investigadoricejp1@upoli.edu.ni
Colaborador del artículo

Introducción

Si bien, desde su aprobación hace casi una década, la Ley 621, ha representado un avance sustancial con relación al reconocimiento y reglamentación de este derecho, Nicaragua tiene un largo camino por recorrer para profundizar la cultura de transparencia gubernamental, lo que supone la promoción de un gobierno abierto, como lo han propuesto distintos organismos a nivel nacional e internacional. Un reto a superar, son las restricciones y limitaciones a este derecho que podría generar la mala aplicación la Ley No. 919 de 2015, Ley de Seguridad Soberana, ya en vigencia nacional.

Aspectos preliminares

La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la democracia en la sociedad contemporánea. Este derecho no se relaciona de manera exclusiva con el derecho

En 2016 se cumplieron 250 años de la Ley de Transparencia Sueca. Suecia fue el primer país del mundo en el que la ciudadanía podía obtener cualquier tipo de información relacionada con el trabajo de las instituciones públicas y de sus titulares sin ningún tipo de trabas o inconvenientes, de ahí que esta ley y este país sean un referente fundamental en lo que al origen y desarrollo del derecho de acceso a la información pública respecta.¹

En Nicaragua, la cultura de acceso a la información pública no es tan antigua como lo es en Suecia; hasta antes de 2007 y ante la inexistencia de una legislación concreta en la materia, era inconcebible que cualquier persona pudiese obtener información del Estado y sus instituciones, a pesar que la constitución vigente preservaba, desde su creación en 1987, un artículo relacionado con este derecho. Fue hasta el 16 de mayo de 2007, que en nuestro país se sepultó formalmente la cultura del secretismo, mediante la aprobación de la primera **Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante "Ley 621" o "LAIP")**, cuyo objeto es "normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de **las entidades o instituciones públicas [...]" (Nicaragua, Asamblea Nacional, 2007, Ley 621, art. 1).**

Si bien, desde su aprobación hace casi una década, la Ley 621, ha representado un avance sustancial con relación al reconocimiento y reglamentación de este derecho, Nicaragua tiene un largo camino por recorrer para profundizar la cultura de transparencia gubernamental, lo que supone la promoción de un gobierno abierto, como lo han propuesto distintos organismos a nivel nacional e internacional. Un reto a superar, son las restricciones y limitaciones a este derecho que podría generar la mala aplicación la Ley No. 919 de 2015, Ley de Seguridad Soberana, ya en vigencia nacional.

Aspectos preliminares

¹ El presente artículo fue publicado en el Manual de Estado de Derecho tomo 2, financiado por departamento de Estado de los Estados Unidos.

La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la democracia en la sociedad contemporánea. Este derecho no se relaciona de manera exclusiva con el derecho de los medios de comunicación a informar sino que tiene que ver también con el derecho de todo ciudadano y ciudadana a buscar y recibir información, incluyendo información pública, tal y como lo garantizan las normas nacionales e internacionales y como lo han estipulado en su momento diferentes organismos e instancias también a nivel nacional e internacional. Para la Organización de Naciones Unidas, ONU, la libertad de expresión es un derecho fundamental y a su vez, la piedra angular de todas las libertades, de ahí que a nivel constitucional es casi universalmente aceptado y reconocido este derecho, **de manera tal, que muchos países han venido creando en sus "leyes fundamentales" algunas disposiciones relacionadas con el mismo para garantizar** por parte de la ciudadanía el derecho de acceder a información veraz y oportuna, así como el derecho a divulgarla, en el marco del respeto, la responsabilidad y los límites establecidos en cada legislación nacional.

Al igual que las constituciones, es cada vez más común que los instrumentos de carácter internacional vengán reconociendo la libertad de expresión. Dentro de los instrumentos internacionales que integran el corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables a este derecho se encuentran: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948, art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 19, párrafos 2 y 3); **la Convención Americana de Derechos Humanos, mejor conocida como "Pacto de San José" (1969, art. 13); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948, art. IV) y la Carta Democrática Interamericana (2001, art. 4).** Veamos algunos:

Instrumento jurídico	Contenido
Declaración Universal de los derechos Humanos:	Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:	Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Éste 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. 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.
Convención Americana de Derechos Humanos:	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,

Instrumento jurídico	Contenido
	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.

Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos internacionales.

Aunque, como se puede notar, ninguno de los instrumentos jurídicos de carácter internacional recién citados hablan de manera explícita sobre el derecho de acceso a la información pública, es importante señalar que la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, conocida por sus siglas en inglés, UNESCO, ha manifestado que el derecho a la libertad de expresión es un derecho tan amplio que abarca, inclusive, el derecho de acceso a la información pública, de tal manera, que toda vez que se hable del derecho o la libertad de expresión en éstos u otros instrumentos de carácter nacional o internacional, debe

entenderse que se incluye el derecho a obtener la considerada "información pública".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha advertido sobre la relación que existe entre la libertad de expresión y el acceso a la información pública al señalar que la primera cumple en el sistema democrático con tres funciones dentro de las que se encuentran la función democrática y la función instrumental vinculadas al derecho de acceso a la información pública. Esto se puede observar en el Resumen Ejecutivo de los Estándares Interamericanos sobre Libertad de Expresión (2008) que señala lo siguiente:

1. Función básica: Su función de proteger el derecho individual de cada persona a pensar por sí misma y a compartir con otras informaciones y pensamientos propios y ajenos (p.2).
2. Función democrática: Su función es permitir la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales (p.3).
3. Función instrumental: Su función es servir de mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos (Ibíd).

En lo que respecta al derecho de acceso a la información pública que se desprende de la libertad de expresión, es importante señalar que éste debe **considerarse un derecho humano y no sólo una "herramienta práctica para fortalecer la democracia", así lo ha establecido la UNESCO (2002, art.1) al señalar que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho de información, a la libertad de expresión y de prensa.**

Como derecho humano, el acceso a la información pública, es la puerta que garantiza el goce y disfrute de otros derechos como el derecho a participar en la gestión pública o en otras palabras, como lo dice Constitución nicaragüense (1986), **el derecho a participar "en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social [...]" (art.2) del país, lo que es posible gracias a una participación consciente e informada de la ciudadanía, de ahí la importancia de su reconocimiento y promoción.**

Concepto, importancia y alcances del derecho de acceso a la información pública

En América y principalmente en Nicaragua, la construcción teórica del derecho de acceso a la información pública es relativamente reciente, sobre todo

su identificación como derecho humano. En el caso de Nicaragua, su legislación **establece que el derecho de acceso a la información pública es “el derecho que tiene toda persona para acceder a la información existente en poder de las entidades sujetas al imperio de la (...) Ley” (Nicaragua, Asamblea Nacional, 2007, Ley 621, art. 4)**; es decir, el derecho a acceder a la información que administran



desdelaplaza.com

los órganos e instituciones públicas, así como a la que administran instituciones privadas que reciben beneficios o ventajas del Estado. Este derecho se encuentra reconocido a nivel constitucional, así como a nivel secundario, tanto en Nicaragua como en el resto de países de la región.

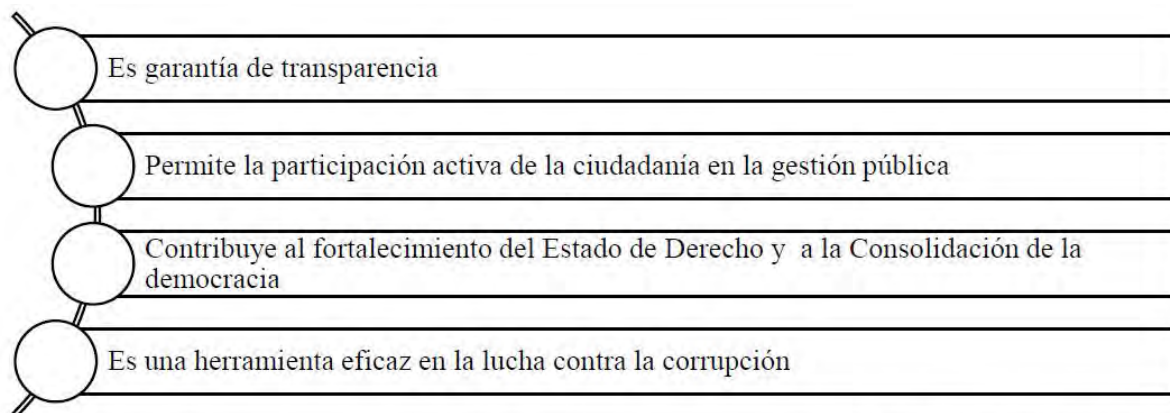
El concepto de información pública establecido en la legislación nacional es bastante amplio; siguiendo los estándares internacionales en la materia, la LAIP (2007) **establece que se considera información pública aquella “que produce, obtiene, clasifica y almacena la administración pública en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, así como aquella que esté en posesión de entidades privadas en lo que se refiere a los recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas” (art.4). Bajo esta definición amplia, la regla es que toda información administrada por el Estado y sus instituciones, es pública por regla y por naturaleza; es decir, que el Estado tiene la obligación de garantizar que la ciudadanía mediante un procedimiento expedito pueda acceder a ella, de**

cara a promover la transparencia y garantizar correcto funcionamiento del sistema democrático (Nicaragua, Asamblea Nacional, 2007, Ley 621, arts. 2-3).

Según lo desarrollado tanto por la doctrina científica y jurídica, como por la legislación especial en la materia, el Estado, cuando existen elementos necesarios que acrediten la necesidad de reservar cierta información en su poder, puede clasificarla y limitar su acceso al público; ésta decisión está sometida a un régimen de excepción bastante estricto que garantiza que la información reservada no sea de carácter permanente ni declarada así de manera antojadiza a discrecionalidad de los funcionarios públicos. La decisión de clasificar la información pública debe ser motivada y fundada en prueba de daño. Por lo general la información pública reservada está relacionada con temas de seguridad nacional.

El derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes, por un lado, contempla la obligación del Estado de publicar o divulgar información **oficiosa cada cierto tiempo, esta información es considerada como "básica" o "mínima" y por otro lado, salvaguarda el derecho de las personas de acceder a** información no oficiosa, mediante el agotamiento del procedimiento administrativo establecido en la Ley respectiva. Para el cumplimiento de éste propósito, las leyes nacionales siguiendo con las orientaciones de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y de su guía de implementación, crean autoridades encargadas de dar cumplimiento a la Ley. Estas instituciones garantes deben gozar de conformidad a los instrumentos recién citados de autonomía administrativa, política y financiera, aunque en países como Nicaragua, no se cumple con esta obligación.

El derecho de acceso a la información pública es de vital importancia para la democracia. De manera particular se puede asegurar lo siguiente:

- 
- Es garantía de transparencia
 - Permite la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública
 - Contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la Consolidación de la democracia
 - Es una herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción

Fuente: Elaboración propia del autor.

A nivel interamericano, tanto la sentencia de la Corte IDH en el caso Claude Reyes versus Chile, como la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la información pública han marcado precedentes que sirven de referencia a los Estados en el proceso de formulación, aprobación y actualización de las leyes especiales que regulan la materia. De hecho, el reconocimiento explícito del Derecho de Acceso a la Información Pública como derecho humano en una corte, fue realizado por primera vez en este caso, en sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año dos mil seis.



Claude exponiendo sobre recursos naturales en el campus Beauchef de la Universidad de Chile, 2012. | wikipedia.org

Claude exponiendo sobre recursos naturales en el campus Beauchef de la Universidad de Chile, 2012. | wikipedia.org

El caso Claude Reyes versus Chile (2006) fue una acción promovida por Claude Reyes y otros ciudadanos contra el Estado de Chile por haberles negado acceso a la información en poder del Comité de Comisiones Extranjeras sobre un proyecto de explotación forestal cuyo objetivo era conocer el impacto de este proyecto en el medio ambiente. El caso fue resuelto mediante sentencia condenatoria al Estado de Chile por violar el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a la libertad de expresión, por impedirle a los ciudadanos acceder a información pública en poder del Estado. El caso es un referente emblemático en la lucha por el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en las Américas y se resolvió en un periodo de cambios

legislativos sobre este tema en nuestros países. La Corte IDH en ese momento razonó lo siguiente:

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 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 (p.43).

Otros instrumentos importantes en la construcción del derecho de acceso a la información pública son: la Opinión Consultiva 5-85 (1985); la Declaración sobre Libertad de Expresión de la CIDH (2000); la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y las resoluciones 1932, 1550 y 2057 de la Asamblea General de la OEA en especial la 1932 que es específica sobre el asunto.

Acceso a la información pública en Nicaragua

Aspectos generales

Posterior al triunfo de la revolución Popular Sandinista, se creó en el país, la primera constitución política de la era post Somoza, ya en la Nicaragua democrática. Esta constitución, vigente hasta la fecha, entró en vigor en enero de 1987 y fue reformada profundamente en los años 1995, 2000, 2005, 2012 y 2014. En su artículo 66, relacionado a su vez con el artículo 46 como parte del **bloque de constitucionalidad, nuestra “carta magna” reconoce el derecho a la libertad de expresión e información, dentro del que se circunscribe el derecho de acceso a la información pública** objeto de nuestro estudio. Todas las constituciones anteriores del Estado nicaragüense, al menos en términos formales también incluían este derecho.

A pesar de reconocer el derecho a la libertad de expresión e información, no fue sino hasta el año 2007 cuando se aprobó por primera vez en la historia de Nicaragua la primera Ley de Acceso a la Información Pública, conocida también como Ley 621 o LAIP. La formulación y aprobación de la Ley se debió al impulso de una serie de organizaciones nacionales que integraban la Red Latinoamericana de Acceso a la Información Pública, dentro de las que se puede mencionar la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, así como a la voluntad política de los partidos políticos que integraban las diferentes bancadas en la Asamblea Nacional. La Ley que consta de 54 artículos, fue aprobada el 16 de mayo de 2007, publicada **en el diario oficial "La Gaceta" No. 118 del 22 de junio** de 2007 y reglamentada el 17 de agosto del mismo año. El reglamento que se encarga de regular la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos en la Ley 621, consta de 104 artículos.

Sobre el objeto, contenido y alcance de la ley

La LAIP (2007) establece que éste instrumento jurídico tiene como objeto **"normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas [...]" (art.1), tanto la ley (2007a) como el reglamento (2007b)** se encargan de desarrollar el alcance de este derecho en los siguientes términos:

1. Sujetos obligados: En primer lugar, establece como sujeto obligado a todas las entidades e instituciones públicas, entendiendo por ellas a todas las instituciones que forman parte del gobierno nacional, poderes del Estado, órganos e instituciones de creación constitucional, gobiernos municipales y regionales. De la misma manera, la legislación vigente también establece como sujetos obligados a las empresas mixtas, así como empresas privadas que administren fondos del Estado o reciban algún tipo de beneficio o ventaja de éste. (2007a, arts.1-4; 2007b, arts.7-8).

2. Titulares del derecho: En segundo lugar, señala como titular del derecho a toda persona natural o jurídica, lo que incluye también a nacionales y extranjeros. La Ley cumple los estándares internacionales en la materia, al señalar que la solicitud puede realizarse por cualquier persona y de cualquier manera: verbal, escrita o electrónicamente, sin necesidad de manifestar ningún interés particular en la información solicitada, sino que basta con realizar la solicitud de conformidad a los procedimientos establecidos para tal efecto. (2007a, arts. 26-27).

3. (Objeto del derecho de acceso a la información pública): En tercer lugar, garantiza el derecho a obtener por parte de los órganos e instituciones públicas,

información completa, veraz y oportuna, así como el derecho a divulgarla en el marco de la responsabilidad. Este derecho está sometido a un régimen de restricciones bastante estricto, por lo que la mayor cantidad de información en poder del Estado y sus instituciones es considerada pública de conformidad a la Ley. El régimen de excepción debe aprobarse por medio de Ley o mediante circular emitida por el titular de la institución que decida clasificar parte de su información.

4. Procedimiento de acceso a la información: En cuarto lugar, establece un procedimiento ágil, sencillo, y gratuito para acceder a la información pública en poder de los órganos e instituciones del Estado. La gratuidad significa que no hay cobro alguno por agotar el procedimiento, sin embargo, la legislación contempla la posibilidad de realizar un cobro mínimo para cubrir los costos de reproducción de la información solicitada o de envío cuando sea procedente.

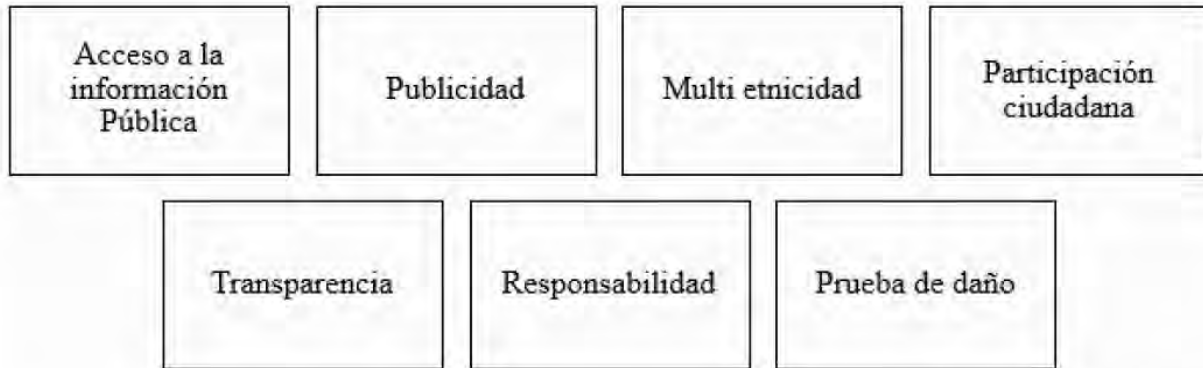
5. Sanciones administrativas: En quinto lugar, establece un régimen de sanciones administrativas para aquellos funcionarios que impidan, incumplan o vulneren el derecho de acceso a la información pública a los titulares de la misma.

La Ley y el reglamento también contemplan la obligación de los órganos e instituciones públicas de promover una cultura de transparencia y accesibilidad a la información en su poder, mediante la capacitación y actualización permanente de sus funcionarios, sobre todo los relacionados con las entidades y órganos responsables de la aplicación de la Ley. La promoción de la cultura de acceso a la información pública es también responsabilidad del sistema educativo nacional y **de los medios de comunicación, quienes deberán promover “la importancia social, política y económica del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública [...] en una sociedad democrática” (Nicaragua, Asamblea Nacional, 2007, Ley 621, art. 44).**

Principios rectores

Los principios rectores juegan un papel fundamental. Ellos sirven como una guía orientadora para interpretar el derecho y para conocer el espíritu de cada norma, de esa manera, cuando leemos una ley, debemos remitirnos a sus principios rectores para desentrañar la naturaleza y el fin esencial que perseguía el legislador con cada uno de sus artículos. Ellos son la parte filosófica de cada norma. La Ley 621 posee siete principios rectores, todos compatibles con lo establecido en la Ley Modelo Interamericana. De Nicaragua destaca a nivel interamericano el principio de multi-etnicidad que obliga a los órganos e instituciones del Estado a proveer la información en las distintas lenguas de la Costa Caribe del país cuando sea necesario.

De conformidad con el artículo 3 LAIP, los principios rectores del derecho de acceso a la información pública en Nicaragua son:



Fuente: Elaboración propia del autor.

El principio de acceso a la información pública es una ratificación del carácter amplio de la Ley, que contempla a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, el derecho de acceder a información pública en poder de los órganos e instituciones del Estado, con un régimen de excepción bastante limitado. De la misma manera, el principio garantiza que la información

brindada por los funcionarios públicos a los titulares del derecho sea **“completa, adecuada y oportuna”**. Este principio es conocido doctrinalmente como principio de máxima divulgación. La Ley nicaragüense contempla que el derecho de acceso a la información pública será agotado mediante un procedimiento gratuito, siendo los únicos costos en los que incurren las partes, los relacionados con la reproducción de la información y los costos de envíos en caso de ser procedente, tal y como se ha dejado establecido en este artículo.

Por su parte, los principios de publicidad y transparencia garantizan la naturaleza de carácter público de la información en poder del Estado, sus órganos e instituciones, en consecuencia la obligación del Estado de informar a la población de manera oficiosa sobre su gestión, así como garantizar el acceso de la población a información no oficiosa mediante un procedimiento sencillo. Estos principios también están íntimamente relacionados con la lucha contra la corrupción, en tanto que obliga al Estado a informar sobre el uso y la administración de los recursos públicos. La información relacionada con este último punto es de carácter oficiosa y de conformidad con la Ley, debe estar disponible al público en la página web de cada institución y órgano público.



<http://oiprodaf.com>

Los principios de participación ciudadana y responsabilidad están relacionados con la vinculación del acceso a la información pública como herramienta para fortalecer la democracia, dado que promueve y garantiza a favor de los titulares del derecho de acceso a la información pública, la obtención de **información "completa, integral y veraz"** de cara a dotar a la ciudadanía del mayor conocimiento posible de la información pública para lograr su participación e incidencia efectiva en la gestión pública.

Es destacable a nivel interamericano, como bien se ha manifestado el principio de multiétnicidad, dado que ratifica el compromiso del Estado y sus instituciones en garantizar la máxima divulgación de la información pública en su poder, al obligar a los órganos e instituciones que lo integran a emitir la información también en las lenguas oficiales de las etnias de la Costa Caribe nicaragüense cuando sea necesario. Complementando éste principio y como parte del carácter inclusivo de la Ley, la LAIP (2007) señala que cuando la persona

solicitante de la información tenga “capacidades diferentes o necesidades idiomáticas especiales que le impidan conocer y comprender el contenido de la información por entregarse, la entidad correspondiente será responsable de establecer los mecanismos conducentes a fin de que el derecho de acceso a la información, sea satisfecho” (art. 6).

El principio de prueba de daño está relacionado con el régimen de excepción y garantiza que el mismo esté sometido a determinadas reglas que aseguren su carácter temporal y excepcional, tal y como lo es la obligación que tiene la autoridad que somete la información pública a un régimen de restricción de **motivar y fundamentar su decisión basada principalmente en la “prueba de daño”** es decir, en la demostración de que liberar determinada información puede ocasionar un daño mayor al interés público que el daño que puede causar restringir el acceso a la misma.

Órganos de aplicación de la ley

De conformidad a los artículos 5 de la Ley 621 y 8 de su reglamento, son órganos de aplicación de la Ley los siguientes:

a) Oficinas de acceso a la información pública

Cada entidad e institución pública de conformidad a la Ley, está obligada a crear internamente una oficina de acceso a la información pública, en lo sucesivo OAIP. Esta oficina está a cargo de una persona que nombrada por la máxima autoridad de la institución, de la que depende directamente; a su vez, es la responsable de suministrar a los titulares de la Ley 621 que así lo soliciten, la información pública administrada por ellos. La OAIP debe gozar de una estructura orgánica, de una oficina y de un presupuesto para tal efecto (2007a, arts. 5-12; 2007b, arts. 8-12).

Las OAIP, son las que se encargan de tramitar en primera instancia las solicitudes de acceso a la información pública que interpongan las personas; a su vez tiene a su cargo los centros de documentación y el manejo y difusión de la información técnica que de conformidad al artículo 20 se debe publicar en la página web de cada institución. Dentro de sus funciones principales está llevar un catálogo de la información pública bajo su resguardo y resolver las solicitudes de acceso a la información en el tiempo establecido por la Ley. En caso de denegar la información, debe dar las razones en las que se fundamenta esta decisión. (Ejemplo: cuando la información sea pública de acceso restringido; cuando la información sea privada o cuando ya se haya hecho pública; en este último caso debe brindar a las personas orientaciones que les permita ubicar la información.)

A efecto de transparentar su funcionamiento, corresponde a estas oficinas la obligación de llevar un registro de las solicitudes de información recepcionadas y de las respuestas brindadas en cada caso; de conformidad a la Ley 621, esta información también es de acceso público. En caso de solicitarla, las personas tendrán acceso directo e inmediato a esta fuente, ya sea para su consulta o reproducción. También de conformidad al reglamento de la LAIP (2007, art.10) deben rendir informe anual sobre el desarrollo de sus funciones y atribuciones.

b) Coordinación de acceso a la información pública

La coordinación de acceso a la información pública funciona como órgano de segunda instancia para conocer y resolver las denegatorias de acceso a la información que se interpongan contra las resoluciones de las OAIP. Su creación es responsabilidad del máximo titular de cada Poder del Estado, Gobierno Municipal y Regional. Será integrada por el número de personas que cada titular considere conveniente, pero en caso de los gobiernos municipales y regionales, estará integrada por tres delegados electos por los respectivos consejos (municipal y regional) quienes además deben refrendar cada una de las decisiones de esta coordinación. (2007a, art. 13; 2007b, arts 13-26).

La selección de los miembros a integrar la coordinación de acceso a la información pública, debe hacerse mediante concurso público, garantizando los principios de igualdad, mérito, capacidad y equidad que rigen en la administración pública. La duración del periodo es de cuatro años, pudiendo estos reelegirse por un segundo periodo similar.

c) Comisión Nacional de acceso a la información pública

De conformidad a la Ley 621 (2007, art.14), la Comisión Nacional es un ente interinstitucional integrado por los funcionarios que componen la coordinación del acceso a la información pública en los diferentes poderes del Estado, así como en los gobiernos municipales y regionales (de manera específica 5 representantes de las Coordinaciones Municipales y uno de cada una de las coordinaciones de los poderes del Estado y Gobiernos Regionales); ésta comisión tiene como objetivo promover la formulación de políticas públicas relacionadas con el acceso a la información pública, así como la capacitación del personal que se encarga de aplicar este derecho. Las atribuciones de esta comisión están reguladas en el artículo 28 del reglamento de la LAIP.

d) Sobre el incumplimiento de los estándares internacionales

En la era de la globalización, la integración y la interconexión de los Estados, hay una tendencia innegable hacia la homologación de los cuerpos jurídicos en los países que forman parte de regiones y de sistemas jurídicos comunes. Si bien, no existe una sola norma que por regla sea aplicable a todos

los países de la región centroamericana o latinoamericana en general que se deriven de nuestros procesos de integración, sí existen leyes modelos, directrices y estándares internacionales que se construyen para que los Estados los tomen de referencia a la hora de formular y/o actualizar su legislación nacional.

En lo que respecta al derecho de acceso a la información pública, desde hace aproximadamente dos décadas se vienen construyendo a nivel interamericano los fundamentos teóricos, jurídicos y jurisprudenciales del mismo; roles importantes han sido los jugados por diferentes órganos e instancias internacionales, tanto de la Organización de Naciones Unidas, ONU, como de la Organización de Estados Americanos, OEA, que a través de sentencias, declaraciones de principios y de otros instrumentos relevantes han venido mostrando el camino a seguir para regular este derecho en los países de América.

Uno de los instrumentos que se formularon, fue la Ley Modelo Interamericana para el Acceso a la Información Pública. Nicaragua cumple en su **mayoría con las directrices jurídicas de esta "Ley Modelo", estando en una situación armonizada de compatibilidad jurídica**; sin embargo, en lo que respecta a los órganos responsables de la aplicación de la Ley, el país incumple con el llamado a que las autoridades de aplicación de la Ley sean autónomas e independientes, pues los órganos nacionales dependen jerárquicamente de la máxima autoridad de la institución, como es el caso de las Oficinas de Acceso a la Información Pública, y de las máximas autoridades de los poderes del Estado, gobiernos municipales y regionales, como es el caso de la Coordinación de Acceso a la Información Pública.

Información oficiosa

La legislación nacional obliga a los órganos e instituciones públicas, a divulgar información mínima (o básica) de carácter oficioso. Esta información está principalmente relacionada con la estructura orgánica y el funcionamiento de la institución, así como con aspectos presupuestarios e informes financieros. La información mínima debe ser actualizada, al menos cada tres meses y permanecer en la página web durante el tiempo que goce de vigencia la información brindada (2007a, art. 20; 2007b, art. 36). Cuando se produzcan cambios relacionados con la estructura orgánica de la institución, así como con los miembros de la dirección superior y sus salarios, la información debe ser actualizada al menos diez días después de haberse producido la modificación (2007b, art. 38).

El propósito de esta obligación como lo plantea la Ley Modelo Interamericana (2010, pp. 9 13), es **"adoptar medidas para promover la apertura", mediante la creación de un "esquema de publicación" con "información clave" divulgada de manera oficiosa y "proactiva" de cara a "minimizar la necesidad de**

que los **individuos presenten solicitudes de información**". En Nicaragua, de conformidad a un monitoreo a las páginas web de algunas instituciones y órganos públicos, realizado por la Fundación Violeta Barrios de Chamorro en el año dos mil doce, solo un porcentaje mínimo de instituciones cumple en términos absolutos con la divulgación de la información oficiosa que exige el artículo 20 de la Ley 621, el resto de instituciones lo hace de manera parcial, siendo los aspectos menos divulgados, aquellos relacionados con el salario de los funcionarios de la dirección superior, así como aquellos relacionados con los aspectos financieros (presupuesto, informes y planes de inversión).

Las instituciones privadas que reciben algún tipo de ventaja o beneficio del Estado, también están obligadas por Ley a publicar información básica relacionada con las concesiones, contratos, subvenciones u otras ventajas que reciben de organizaciones e instituciones públicas; de la misma manera deben revelar en sus portales web los procedimientos establecidos para la interposición de reclamos y recursos, así como la información relacionada con el grado de cumplimiento de los objetivos públicos que han convenido con el Estado (2007a, art. 21).

Régimen de restricciones

Por disposición legal, toda la información administrada por el Estado y sus instituciones, es por naturaleza pública y de libre acceso para las personas naturales y jurídicas que quieran conocerla; sin embargo, la legislación nacional en compatibilidad con lo desarrollado en el derecho comparado, establece que la información en poder del Estado puede ser clasificada y sometida a un estricto régimen de restricción que permite a los órganos e instituciones públicas, reservar cierta información y restringir su acceso en caso de considerarla de relevancia para la seguridad nacional.

Desde luego, que la restricción de la información al ser la excepción debe estar debidamente fundamentada por la autoridad que así lo determine. Los criterios para determinar una información pública como de carácter reservado están establecidos en el artículo 15 de la LAIP y principalmente están relacionados con la seguridad nacional; la prevención del delito; el aseguramiento de las sentencias de órganos y tribunales del sistema de administración de justicia nacional y con resguardar la integridad y los intereses nacionales relacionados con las estrategias de defensas ante órganos y tribunales internacionales.



empresariospozuelo.org

La clasificación de la información como información reservada, debe hacerse mediante acuerdo y tendrá una vigencia máxima de diez años, aunque la información puede desclasificarse antes de ese término si la autoridad considera que el riesgo ha sido superado (2007a, arts. 15-19; 2007b, arts. 51-61). La temporalidad de la reserva es una garantía de que la información será liberada una vez transcurrido el tiempo o superado el daño o amenaza que pueda ocasionar su liberación.

Recientemente en Nicaragua, se ha aprobado la Ley de Seguridad Soberana (2015, art.14) que establece que toda la información que se genere de las actividades del Sistema Nacional de Seguridad Soberana, inclusive su organización y estructura interna, son información pública reservada, lo que ha generado la preocupación de diferentes sectores por el hecho que se le pueda dar una utilización indebida a la Ley (por ejemplo, espionaje político). Lo anterior, aunque constituye una limitante al ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y a la utilización del recurso de habeas data, está dentro de las excepciones posibles que se establecen para la reserva de la información. Un

aspecto positivo es el hecho de que estas instituciones estarán sometidas al control legislativo y judicial.

Información privada en poder del Estado

A veces es difícil definir la línea divisoria entre el derecho a la información pública y otros derechos igualmente fundamentales como el derecho a la privacidad y a la seguridad política y nacional, pero es importante hacerlo. La **Constitución Política de Nicaragua (1986) establece que “toda persona tiene derecho a su vida privada y a la de su familia” (art. 26), de manera tal que por respeto a la privacidad, la dignidad, la honra y reputación, así como a los derechos humanos fundamentales de todos, las informaciones relacionadas con los datos personales referidos a la vida privada o de la familia de cualquier persona, que se encuentren en poder del Estado, no es considerada de libre acceso público. En consecuencia, de lo anterior, está prohibido a las instituciones sujetas a la Ley 621, suministrar este tipo de información, así les sea solicitada (2007a, art. 1).**

A su vez, la información privada en poder de las instituciones sujetas a la **LAIP es considerada como “información sensible” en tanto que se relaciona con la vida íntima de las personas y de sus familias, así como con el respeto de su honra y reputación tutelados por la Constitución Política; ésta información sensible incluye datos relacionados con: origen racial, étnico, filiaciones y opiniones políticas o religiosas, situación económica, social, familiar, de salud, entre otras (2007a, art. 4).**

La Constitución Política también establece como derecho fundamental, el **derecho de toda persona a “conocer toda información que sobre ella se haya registrado en las entidades de naturaleza privada y pública, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad se tiene esa información”;** este derecho se **materializa a través del recurso “Habeas Data” mencionado en la LAIP (2007, art. 4) y desarrollado de manera más amplia en la Ley de Amparo, a partir de la reforma del año dos mil trece².**

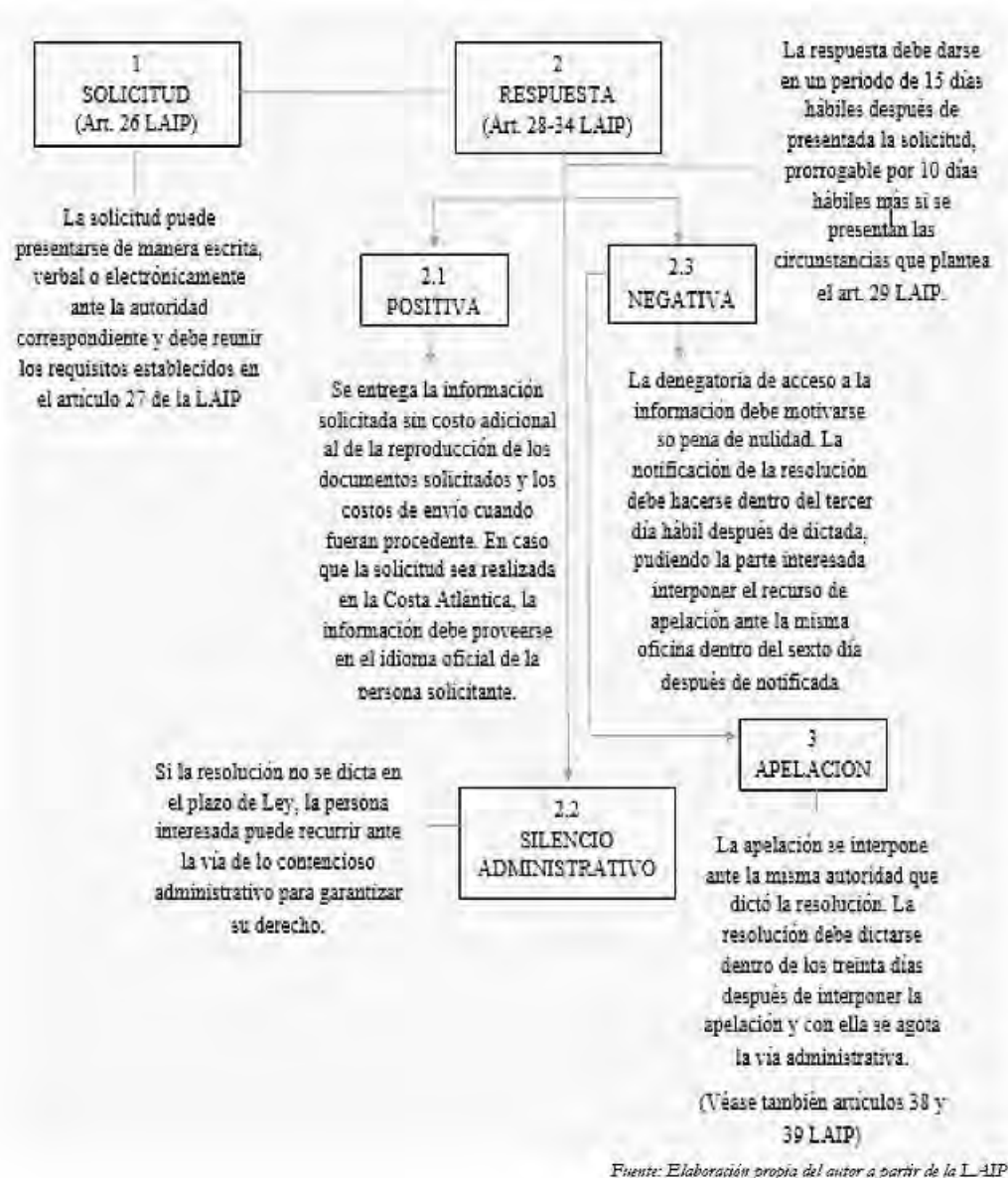
Procedimiento de acceso a la información pública

En Nicaragua el procedimiento de acceso a la información pública es breve, gratuito, sencillo y expedito. Las personas interesadas en acceder a información pública pueden realizar su solicitud ya sea de manera escrita, verbal o por medio

² Ver: (Nicaragua, Asamblea Nacional, 2013, Ley 831).

de correo electrónico. Las solicitudes se interponen ante las OAIP de cada entidad pública, teniendo éstas un plazo breve para dar respuesta a la solicitud.

En caso de que la solicitud de acceso a la información pública sea denegada, la persona tiene derecho a recurrir contra la denegatoria, lo que permite la revisión en segunda instancia que para todo efecto es la Coordinación de Acceso a la Información pública de cada poder del Estado, gobierno municipal y regional.



Sanciones administrativas

La Ley 621 (2007, arts. 47-49) establece un régimen de sanciones para aquellos funcionarios que violenten sus disposiciones; esto sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que incurran los funcionarios y por las cuales pueden ser acusados ante el Ministerio Público. Las sanciones administrativas contemplan multas de hasta seis meses de salario a quienes:

- a. Denieguen sin causa justa información pública que se le solicite.
- b. Destruyan total o parcialmente o altere información pública que tenga a su cargo.
- c. Entreguen, copien, difundan o comercialicen información pública reservada.
- d. Clasifiquen como información reservada aquella que es pública.

Esta sanción es dictada por la Coordinación de Acceso a la Información Pública competente y remitida al superior jerárquico de la autoridad sancionada.

Conclusiones y recomendaciones

1. El derecho de acceso a la información pública en Nicaragua es un derecho en desarrollo. Su construcción ha sido posible, gracias a los esfuerzos de organismos e instancias internacionales vinculadas a la OEA y la ONU, así como al esfuerzo articulado del Estado en alianza con organismos e instituciones de la sociedad civil nicaragüense.

2. La legislación nacional se encuentra en un contexto de compatibilidad con la legislación internacional, siendo la única debilidad, la inexistencia de una autoridad con autonomía administrativa y financiera que asegure el cumplimiento de la Ley, dado que todas las instancias existentes actualmente dependen jerárquicamente de la autoridad máxima de cada órgano o institución pública obligada a suministrar la información de conformidad a la ley 621, lo que puede generar parcialidad y constituir un obstáculo para el libre acceso a la información pública.

3. En este contexto, se recomienda ajustar la legislación nacional a los estándares construidos en el Sistema Interamericano mediante el nombramiento de una autoridad central autónoma que se encargue de vigilar y asegurar el cumplimiento de la Ley. El funcionario o funcionarios que dirijan esta institución, deben ser electos por la Asamblea Nacional de cara a garantizar el consenso **necesario de todas las fuerzas políticas y todos los "actores reales de poder"**.

4. Los principios rectores de la Ley 621 son una guía orientadora que permite que la ley se implemente de acuerdo a sus propósitos originales. La constitución Política y los tratados internacionales que desarrollan implícitamente el derecho de acceso a la información pública contribuyen especialmente a

visualizar la importancia del derecho de acceso a la información pública como derecho humano y como herramienta práctica a favor de la democracia, la participación ciudadana efectiva en la gestión pública y la lucha contra la corrupción pública.

Se recomienda la amplia divulgación de la Ley, su contenido y propósitos para de cara a promover una cultura de libertad y de acceso a la información tanto en servidores públicos como en los ciudadanos, dado que la Ley es una herramienta democrática a favor de éstos últimos.

5. En Nicaragua, se hace necesario seguir fomentando la cultura de transparencia y de información por parte de las autoridades públicas de cara a garantizar el cumplimiento pleno de la Ley de Acceso a la Información Pública.

6. Frente a las nuevas restricciones impuestas por la Ley de Seguridad Soberana, la Asamblea Nacional debe realizar de manera permanente un control político a la información reservada en poder del Sistema Nacional de Seguridad Soberana de cara a garantizar la no vulneración de los derechos humanos y constitucionales de los ciudadanos nicaragüenses.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas: (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, París.

(1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (2010). Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: (19 de septiembre de 2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de fondo, reparaciones y costas.

(13 de noviembre de 1985). Opinión Consultiva 5-85, La colegiación obligatoria de los periodistas.

Nicaragua, Asamblea Nacional: (2007). Ley No. 621, Ley de acceso a la información pública.

(2007). Decreto No. 81-2007, Reglamento de la ley de acceso a la información pública.

(2013). Ley No. 813, Ley de reforma y adiciones a la ley No. 49, "ley de amparo".

(2014). Constitución política de Nicaragua.

(2015). Ley No. 919, Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua.

Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana de Derechos Humanos, San José.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (2002). Carta de Santo Domingo por el Libre acceso a la información pública, Santo Domingo. ■