



22.00.35.2.4
Innovation
Business
Strategy
Customer
Delivery
Management
Market

80.08.1

Innovation
Branding
Solution
Marketing
Analysis
Ideas
Success
Management

Cuarto Módulo

La Labor de las Comisiones de Información Pública y otros Entes Gubernamentales

Francisco Puchi Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA	129
Rosa María Bárcena Directora General de Análisis Normativo y Evaluación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México	135
Abigail Benzadón Cóhen Abogada y Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), Panamá	141

... la Comisión de Información constituye un verdadero corazón del sistema de transparencia que la Ley Modelo busca establecer, al estar encargada de irrigar el sistema de instituciones públicas con un acceso efectivo a la información pública.

Francisco Puchi

Consultor, Departamento
de Derecho Internacional, OEA



El derecho al acceso a la información, tal como lo indica el preámbulo de la Ley Modelo, constituye una condición esencial para todas las sociedades democráticas; por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* lo consideró como parte del derecho humano a la libertad de expresión; en consonancia con la alta jerarquía normativa de este derecho, el principio fundamental de la Ley Modelo es el principio de

máxima publicidad, que para efectos de la presente ponencia, implica, en general, que la obligación de apertura y transparencia se aplica a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio.

La Ley Modelo busca dotar a estos principios de eficacia y configurar un entramado institucional que vele por el cumplimiento de la ley, del cual la Comisión de Información constituye una pieza fundamental. Desde un punto de vista legal-formal, la Ley Modelo otorga a la Comisión de Información importantes funciones que se encuentran previstas a lo largo de la Ley, pero al mismo tiempo recibe un tratamiento especial en su capítulo IV, que precisamente se denomina “la Comisión de Información”.

Por otra parte, desde una perspectiva de fondo, sustantiva, también podemos apreciar la importancia de la Comisión de Información al ver cómo el contenido principal de la Ley se vincula con la función de este órgano. El artículo 53 de la Ley Modelo establece que la Comisión de Información tendrá a su cargo la promoción

de la efectiva implementación de la ley; esto es significativo, ya que sabemos que muchas leyes dotadas de nobles propósitos y principios se transforman en letra muerta debido a una implementación deficiente.

Insistiendo en este aspecto sustantivo, la Ley Modelo adopta una estrategia en virtud de la cual se le otorga una fuerte independencia a la Comisión. Esto se manifiesta de varias maneras. En primer lugar, el artículo 53 le otorga personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada. Además, el mismo artículo prescribe que la Comisión deberá tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y que su presupuesto debe ser aprobado por el Poder Legislativo y ser suficiente para que pueda cumplir su función de manera adecuada.

De esta forma, se busca que éste órgano, llamado a velar por los contenidos de la Ley Modelo, no sea susceptible a diversas formas de presiones indebidas por parte de otros órganos o poderes del Estado. Teniendo en mente la importante función, pero además la autoridad que se le concede a la Comisión en la Ley Modelo, la misma debe estar dotada de una alta legitimidad democrática. Esto se manifiesta en tres momentos: en el origen, en su constitución y en su funcionamiento de la Comisión. En su origen, el procedimiento de designación de la Comisión manifiesta la legitimidad en forma evidente al involucrar a los poderes Legislativo y Ejecutivo en el marco de actividades dotadas de alta visibilidad y participación pública.

En cuanto a la designación de los miembros de la Comisión, el artículo 56 confiere las facultades de designación de candidatos al Poder Ejecutivo, previa sugerencia de dos tercios de los miembros del Poder Legislativo. Esta sugerencia debe provenir de un proceso que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Participación abierta del público en el proceso de nominación;
2. Transparencia y apertura; y
3. Publicaciones de una lista de los candidatos que se estimen más idóneos.

Cabe mencionar que en cuanto a la destitución de los Comisionados, ésta solo podrá ocurrir mediante un proceso igual al de selección por el cual fueron designados, y solamente procederá por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución de su cargo, como ser condenado por un delito, padecer una afección de salud que afecte directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones, infracciones graves a la Constitución o a la Ley, y negativa a cumplir con cualquiera de los requisitos de divulgación, tales como no hacer público su salario o los beneficios de los que goza.

En cuanto a la constitución de la Comisión, la legitimidad democrática se manifiesta en que los comisionados, de acuerdo al artículo 55 deben ser ciudadanos, estar dotados de un alto carácter moral, no deben haber sido condenados por delitos violentos o deshonestos durante 5 años anteriores en relación a los cuales no exis-

ta indulto o amnistía, y no deben haber ocupado altos cargos de gobiernos o en partidos políticos durante los dos años anteriores.

Otra muestra de la trascendencia y legitimidad democrática de la Comisión es su estructura interna; debe estar compuesta por 3 o más miembros, aunque es ideal que sean más de 3 ya que de esa forma es mucho más factible que las presiones indebidas, de cualquier naturaleza, se diluyan en las decisiones finales de la misma a través de deliberaciones más amplias. Los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez de tribunal superior. Asimismo, los Comisionados no podrán tener otro empleo cargo o comisión a excepción de instituciones académicas científicas o filantrópicas.

Ahora bien, si en su origen, constitución y funcionamiento la Comisión muestra una fuerte autoridad democrática y una sustantiva vinculación al derecho humano a la libertad de expresión, esto nos permite comprender las importantes y abundantes funciones que cumple y las atribuciones de que está dotada.

El artículo 61 de la Ley Modelo establece que, además de otros deberes distribuidos en toda la ley, la comisión tendrá los siguientes: promover la efectiva implementación de la Ley, interpretarla, y monitorear, investigar y escrutar su cumplimiento. También están entre sus funciones la de apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de la Ley; promover la concientización acerca de la misma, así como su comprensión entre el público, incluso con la publicación de una Guía de Acceso a la Información; formular recomendaciones sobre la ley vigente; y cooperar con la sociedad civil.

Para el ejercicio de sus obligaciones, además de las especialmente establecidas, la Comisión tendrá todas las facultades necesarias para llevar a cabo sus funciones. Entre ellas se encuentran:

1. Revisar in situ la información poseída por cualquier autoridad pública;
2. Monitorear ,investigar y ejecutar el cumplimiento de la ley;
3. Llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación;
4. Adoptar las normas internas necesarias para desempeñar sus funciones;
5. Expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y
6. Mediar disputas entre las partes de una apelación.

En un punto estrechamente vinculado, las autoridades públicas deberán presentar informes anuales a la Comisión sobre sus actividades de conformidad con o para promover el cumplimiento de la Ley. Este informe deberá incluir, por lo menos, información sobre:

1. El número de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte, y las solicitudes denegadas;
2. Secciones de la ley invocadas para denegar en su totalidad o en parte las solicitudes de información y frecuencia con la que fueron invocadas;
3. Apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;
4. Costos cobrados por las solicitudes de información;
5. Actividades emprendidas de conformidad con la obligación de informar;
6. Mantenimiento de documentos, capacitación de funcionario;
7. Número de solicitudes respondidas dentro del plazo legal; y
8. Cualquier otra información útil.

La Comisión deberá, a su vez, presentar informes sobre su operación y el funcionamiento de la Ley. Este informe deberá incluir, por lo menos, toda información que se reciba de las autoridades públicas en cumplimiento del derecho de acceso, el número de apelaciones presentadas ante la Comisión, incluyendo un desglose de la misma y sus resultados.

La Comisión cuenta, además, con facultades conferidas en otras secciones de la Ley Modelo. Por ejemplo, su rol de aprobación o negación de los esquemas de publicidad confeccionados por las autoridades públicas; o el establecimiento de estándares para la publicación de registros de activos de información, lo mismo para los registros de solicitudes y divulgaciones; o el establecimiento del costo para los costos de reproducción y normas adicionales en la materia.

Asimismo, cuenta con el rol de concededor del recurso de apelación externa a la negación al acceso a la información. Éste último poder merece atención especial, ya que consagra una función semi-judicial de la Comisión de Información. Esta modalidad de apelación consiste en que cualquier solicitante que considere que su solicitud no ha sido atendida de conformidad con la Ley, tiene derecho a presentar una apelación frente a la Comisión de Información, dentro del plazo de 60 días a partir del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de una solicitud o para la contestación de una apelación interna. En este contexto, la Comisión podrá mediar entre las partes, a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.

Una vez recibida la apelación, la Comisión deberá registrarla en un sistema de seguimiento centralizado, informando a todas las partes interesadas. En caso de no tener conocimiento o certeza del alcance o naturaleza de una solicitud o apelación, la Comisión deberá, a su vez, contactar la recurrente. La decisión deberá emitirse en un plazo de 60 días hábiles, con la posibilidad de ampliar el término por 60

días más en situaciones excepcionales. En cuanto a la decisión de esta apelación, la Comisión puede decidir rechazarla o aceptarla y requerir a la autoridad pública que tome las vías procesales para cumplir con la ley. Deberá, también, notificar al solicitante y a la autoridad pública u otra persona interesada.

Si la Comisión decide rechazar la apelación, deberá informar al solicitante sobre su derecho de revisión judicial; en caso de que la decisión sea favorable para el solicitante, y el órgano público no cumpla con la orden, el solicitante o la Comisión podrán presentar la queja correspondiente ante el tribunal competente.

Un solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales solamente para impugnar una decisión de la Comisión de Información, dentro de un plazo no mayor a 60 días a partir de habersele notificado una decisión adversa o del vencimiento del plazo para recibir una resolución de la Comisión. El tribunal deberá tomar una decisión final tanto en la parte procedimental como sustantiva a la brevedad posible. En esta revisión, es importante destacar que la carga de la prueba recae en la autoridad pública, y ésta deberá establecer que su fundamento es legítimo y estrictamente necesario para la sociedad democrática.

Como conclusión, podemos indicar que la Comisión de Información constituye uno de los núcleos fundamentales de la Ley Modelo, pues la pluralidad e importancia de sus funciones en esta materia no dejan duda al respecto. En términos metafóricos, podemos decir que constituye un verdadero corazón del sistema de transparencia que la Ley Modelo busca establecer, al estar encargada de irrigar el sistema de instituciones públicas con un acceso efectivo a la información pública.



Uno puede tener un gran diseño, pero si se limita al órgano al establecer perfiles que no son los idóneos, o un procedimiento de designación que no garantiza la independencia, el diseño no sirve de nada... El gran reto en México es lograr la especialización, garantizar la autonomía y la independencia.

Rosa María Bárcena

Directora General de Análisis Normativo y Evaluación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México



Para poner en síntesis el caso mexicano, nuestros antecedentes con respecto al acceso a la información datan de 1977. En un artículo de la Constitución, el sexto, se incluye una referencia a que el Estado garantizaría el acceso a la información. Era una referencia muy dogmática que no tenía un desarrollo normativo que garantizara una gestión efectiva de acceso a la información. En el interim entre 1977 y 2002, lo que existieron fueron diversas decisiones del Poder Judicial sobre qué era el acceso a la información, siendo una garantía social o siendo una garantía individual.

El desarrollo normativo más profundo inicia en el 2002 con la Ley General de Transparencia y las leyes de los Estados que empiezan a surgir. Es hasta 2007 cuando se da una reforma constitucional importante en el tema de acceso a la información, donde se desarrollan una serie de bases y principios. ¿Por qué se hace esto? Porque habían muchísimas asimetrías. Es decir, no había un ejercicio del derecho de acceso a la información uniforme. El propósito de esta reforma fue tratar de homologar el tratamiento del acceso a la información a través del establecimiento de ciertas bases y principios. Como el tema que nos ocupa, es el tema de las Comisiones de Información, en México estos órganos se denominan con el nombre de órganos garantes.

En la reforma de 2007, lo que se incluye en la Constitución, es el establecimiento de mecanismos de acceso a la información que sean expeditos ante organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Éste es el primer

punto para el acceso a la información, debe haber una garantía institucional. Un órgano que no tiene niveles operativos, presupuestales y de decisión, no es un órgano que pueda garantizar la eficacia del derecho a la información.

En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de México (IFAI) es el órgano garante de acceso a la información y protección de datos. Forma parte del Poder Ejecutivo. Es un organismo descentralizado, sin dependencia a ningún Ministerio. Todas las dependencias del Poder Ejecutivo, presentan sus presupuestos anuales al Ministerio de Hacienda; éste lo concentra y eventualmente lo modifica para su presentación a la Cámara de Diputados para su aprobación. El IFAI tiene una mayor autonomía, pero sin ser suficiente porque no cuenta con un presupuesto asegurado. En este respecto, actualmente México está tratando con una propuesta de modificación constitucional que busca dotar a este Instituto de una autonomía mucho más efectiva: una autonomía constitucional.

Esperemos que esto se logre y venga aparejado de otras autonomías como son las autonomías presupuestal y operativa - que significa que te puedas dotar de tus propias reglas de funcionamiento - y la de decisión para que las decisiones sean definitivas, inatacables e independientes de otros aparatos del Estado. Ésta última es una característica muy importante. En México han habido algunos debates con otras dependencias, como la Procuraduría General y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que llevaron a interponer medios de impugnación para tratar de revertir las decisiones que había tomado el IFAI. Esto en un principio no se permitía, ya que la ley titulaba a los individuos y no a las instituciones para impugnar las decisiones de este órgano. Lo que ocurrió fue que, afortunadamente, éste asunto llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual emitió una tesis que señalaba que las autoridades no pueden impugnar las decisiones de este órgano. Es por esto que las características institucionales son importantísimas.

En el dictámen de la Cámara de Diputados, la especialización se refería a que se cuente con los elementos suficientes para poder resolver los asuntos que se sometan a su consideración. Hubo un caso en 2008, en donde se reformó el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro para fusionar el Instituto de Transparencia con la Comisión de Derechos Humanos, con el fin de ahorrar el presupuesto y de unificar la protección de todos los derechos humanos. Afortunadamente, se impugnó ante la Corte que confirmó la violación a la autonomía de un órgano porque atenta contra la disposición constitucional que les mencioné anteriormente, la cual se refiere a la especialización de los órganos e implica reconocer de manera exclusiva esa competencia, y la no dispersión del conocimiento en otras actividades diversas.

En el IFAI hemos desechado solicitudes porque son consultas que están más relacionadas con el derecho de petición que con el derecho de acceso. Esto nos refleja que es muy importante la especialización. Si un órgano no conoce la revisión de los asuntos a detalle, se confunden estos dos derechos de igual importancia. El

derecho al acceso a la información me permite obtener una copia de un documento que ya existe en los archivos de un sujeto obligado. En el derecho de petición, a lo mejor quiero que se desarrolle una consulta, la obtención de un permiso, el proceso de normatividad de un caso concreto. Cuando no hay especialización en la materia, se enfrentan dos conceptos diferentes.

Como les había adelantado, órganos garantes son aquellas instancias que revisan las respuestas que dan las distintas autoridades a distintas solicitudes de información. Como el esquema mexicano es una federación, se aplica la Ley General de Transparencia, que regula a los tres poderes, a los órganos autónomos, y a algunos órganos administrativos y universidades como órganos garantes. Lo que la Ley les dice es que ellos deben establecer su propia reglamentación, pero siguiendo el parámetro de principios y reglas establecidas en la misma Ley. En el caso de las instituciones federativas, cada una expide su propia regulación y sus órganos garantes.

Es muy interesante el caso de México: somos 31 Estados y un Distrito Federal y tenemos tres diferentes características. Hay estados en donde hay órganos garantes que son constitucionales autónomos, otros que tiene órganos sólo con autonomía legal, y otros cuyos órganos no son autónomos.

El IFAI está encargado de revisar las respuestas del Poder Ejecutivo a las solicitudes de información, pero también tenemos una competencia en materia de protección de datos en posesión de autoridades del poder Ejecutivo Federal para ejercer derechos de acceso y de corrección de datos personales. Desde hace dos años, cuando se aprobó la Ley de Protección de Datos en el sector privado, tenemos una competencia nacional. El IFAI revisa que se traten adecuadamente los datos personales en posesión de cualquier empresa o particular. Es una competencia muy distinta a la protección de datos en el sector público.

La Ley habla mucho sobre la promoción de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas más allá de la parte contenciosa. Se revisan los portales de obligaciones de transparencia, de transparencia proactiva, de gobierno abierto, coadyuvamos con el Archivo General de la Nación, entre otros.

El IFAI es similar a un tribunal administrativo, es decir, eminentemente resuelve conflictos de acceso a la información. Estas decisiones son definitivas e inatacables, con el respaldo del fallo de la Corte que ya mencioné, el cual establece que las instituciones no pueden impugnar las decisiones del IFAI.

El Pleno del IFAI es la máxima autoridad, compuesto por cinco Comisionados siguiendo la lógica de la Ley Modelo. Son designados por siete años improrrogables. Para darles un visto de legitimidad democrática, hay un procedimiento en donde participan dos poderes en la designación de los comisionados: el Ejecutivo Federal que los nombra, y la Cámara de Senadores que objeta. Si se logra la reforma constitucional, las funciones se invertirían.

Los requisitos para ser Comisionado son muy generales: ser ciudadano mexicano, no haber sido condenado por algún delito, contar como mínimo con 35 años de edad, entre otros. El perfil es muy importante. Justo en esta reforma, lo que al IFAI le preocupa es que los Comisionados no sólo sean competente respecto al Ejecutivo Federal, sino también, al Legislativo y Judicial (con excepción de la Corte Suprema de Justicia), sindicatos, partidos políticos, fideicomisos públicos, personas que utilizan recursos públicos, y en segunda instancia, de todos los Estados. Imagínense el poder que va a tener éste órgano.

Lo que ocurre es que uno puede tener un gran diseño, pero si se limita al órgano al establecer perfiles que no son los idóneos, o un procedimiento de designación que no garantiza la independencia, el diseño no sirve de nada. Son muy importantes las características de formación de cada Comisionado. Ojalá se puedan detallar más estos requisitos y este perfil para que la persona que ejerza esta función sea idónea.

Sobre la remoción de los Comisionados, nuestra legislación establece casi lo mismo que la Ley Modelo. Un comisionado puede ser suspendido, por ejemplo, por delitos graves, o por una violación reiterada, o delito que merezca privación de la libertad. Sólo bajo estos supuestos podría dejar de ejercer como Comisionado.

La presidencia del IFAI dura dos años y se puede prorrogar por un periodo más. Para concluir, quisiera mencionar los puntos torales de la iniciativa de reforma que son:

1. Dotar de autonomía institucional al órgano federal;
2. Incrementar el número de Comisionados de cinco a siete - algo que a mi parecer se puede mejorar con un equipo más capacitado;
3. Renovación escalonada;
4. Posibilidad de impugnar por inconstitucionales tratados y leyes referentes al acceso a la información;
5. Modificación al proceso de nombramiento de los Comisionados que ya les había mencionado;
6. Ampliar las competencias en el orden federal y en segunda instancia, estatal;
7. Garantizar que las decisiones del IFAI sean definitivas e inatacables;
8. Medidas de apremio; actualmente si un sujeto no acata una resolución del IFAI tiene sanciones. Pero con la nueva propuesta habrá otro tipo de sanciones más duras.

El gran reto en México es lograr la especialización, garantizar la autonomía y la independencia.

La Autoridad es independiente y autónoma pero existen, aún, muchos puntos por resolver... entre los objetivos tenemos: la implementación de la transparencia, la creación de las oficinas de información de cada una de las instituciones, la capacitación de... Oficiales de Información... facilitar al ciudadano y a la Corte Suprema la resolución de habeas data...

Abigail Benzadón Cóhen

Abogada y Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), Panamá



Quisiera exponer de una manera más amplia cómo se viene desarrollado este tema del acceso a la información en Panamá y su relación intrínseca a lo que es la Ley de Transparencia, independientemente de que sea un derecho o esté contemplado en la Constitución en los artículos de 41 al 44.

En el año 2002, se crea una Ley de Transparencia a la Gestión Pública, que es la que normaba todo lo relacionado a la solicitud de acceso a la información. Establecía el habeas data y dictaba otras disposiciones relacionadas al tema de manera muy global. Es así que si nos remitimos al artículo 2 de la Ley de Transparencia, toda la persona tiene derecho a solicitar la información. Este era el tema por el cual fuimos encontrando en determinados momentos, actuaciones que hacían pensar que la Ley de Transparencia había sufrido un problema en su implementación y en dar tanta importancia al acceso a la información.

Se le consagran a los tribunales superiores y al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el derecho de poder entregar esa información cuando las instituciones no lo atendían. Para esto es importante entender que la obligación prevalece sobre la institución a la que se le solicita, dándole 30 días calendario a partir de la fecha de presentación y una prórroga de 30 días más. Éste era todo el trámite que se tenía que agotar para poder recurrir al habeas data ante la Corte Suprema de Justicia. Aquí nos encontrábamos con otro problema: la acción de habeas data y la importancia que se le da al mismo. El artículo 17 habla precisamente de la legitimación que tiene una persona para promover la acción cuando su derecho es violado; y

el artículo 18 titula a esta persona a recurrir a los tribunales de justicia y a la Corte Suprema cuando un funcionario municipal o de mayor rango niega la información injustificadamente.

Esto causó el embotellamiento de acciones de la que se hablaba previamente, porque la mayoría de las solicitudes se hicieron a un personal que no contaba con conocimiento y capacitación de la ley. Resultaba más fácil entonces, recurrir a la autoridad superior. Se abarrotó la Corte Suprema de habeas data. Detectamos que había un tema difícil de resolver que la Ley establecía.

La Ley no es mala, pero contaba con algunas dificultades en su aplicación. Una de las cuales era que establecía una obligación institucional, sin embargo las instituciones no acataban esa responsabilidad. No existían registros institucionales, ni estadísticas sobre las solicitudes que se presentaban a las instituciones, cuántas se hicieron, cuántas se negaron, cuántas se aceptaron. Al no existir un funcionario responsable en cada institución, todas las solicitudes se dirigían a la máxima autoridad, que en este caso era el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Las multas, que era el método de sanción que existe de acuerdo a la Ley, procedían cuando el magistrado lo decidía, y ascendían hasta el total de un salario.

En la Audiencia 143 de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, se presentó una reclamación contra el Estado con respecto al acceso a la información, justo antes de agotar los recursos de la Ley 6 que era esperar el fallo de la Corte Suprema de Justicia. No existió un mecanismo exitoso de implementación de la ley, nunca se vio cuál era el organismo encargado de garantizar el cumplimiento de la Ley; nadie tuvo custodia de la misma.

Se detectó entonces un desconocimiento general sobre la aplicación de la Ley, tanto entre la ciudadanía como entre los propios funcionarios gubernamentales. De hecho, me encontré recientemente con un grupo de reconocidos abogados que interpuso un recurso de habeas data ante la Procuraduría de la República. Esto no puede ser, porque un recurso de habeas data se interpone ante la Corte. Esto nos muestra que hay un gran desconocimiento.

Aparece entonces la Autoridad Nacional de Transparencia de Acceso a la Información, llamada también ANTAI. Cada vez que escucho las exposiciones, me siento más segura de las similitudes que existen entre la ANTAI y la propuesta de la Ley Modelo. Nos apoyamos mucho en esta ley para poder adaptar lo que ya teníamos, sin interferir en la propia Ley de Transparencia, logrando insertarnos en el medio, y con el fin de que la Ley de Transparencia realmente tuviera una efectividad. No fue, y no es, fácil porque aún estamos en un proceso ya que la Ley tiene apenas dos meses de haber sido creada. La Autoridad es independiente y autónoma pero existen, aún, muchos puntos por resolver. Uno de los temas pendientes es la reglamentación de la Ley, pero no estamos apurados por hacerla hasta que no disipemos y hagamos este tipo de trabajos en conjunto, de prácticas y experiencia.

Se mencionan una amplia serie de atribuciones en el tema de la transparencia de la gestión pública que tiene la ANTAI. Nunca se nos pasó por la cabeza incluir, dentro de la Ley de Creación de la Autoridad de Transparencia, el tema del acceso a la información. Pero por todo lo que les explique anteriormente, empezamos a ver que realmente la transparencia está intrínsecamente ligada al acceso a la información, al derecho de petición, y que todo esto venía en un mismo paquete. Más allá de pensar egoístamente en incluir sólo lo respectivo a la transparencia, decidimos insertar estos cuatro capítulos.

Ciertamente, cuando éramos el Consejo Nacional de Transparencia, empezamos reestructurar las páginas web, publicar la información disponible, y guiar a las instituciones con el tema de la transparencia. Hasta que, alguien dijo que no teníamos competencia para hacer esto. Ahí es donde nace la idea de crear la Autoridad.

Nace la Ley 33 del 25 de abril de 2013, que cubre algunas de las dificultades que surgieron de la Ley 6. La Ley 33 llena algunos de los vacíos o errores y crea mecanismos en los casos de acceso a la información. Por ejemplo, indica que las multas son aplicables una vez fallados los habeas data a los funcionarios públicos que nieguen información. Pero primero, se deben crear los Oficiales de Información en cada institución. Además, se debe canalizar el acceso a la información: aquellos referidos a recursos humanos a través de recursos humanos, y aquellos referidos a compras a través de la administración. Así, no toda la responsabilidad recaerá en una misma persona ni en el Oficial de Información.

De esa manera se aprecia que todas esas dificultades que mencioné se ven disipadas de alguna manera.

Estamos en una época de transición, y a pesar de la falta de recursos humanos, estamos tratando de aplicar la ley. Hasta finales de año contaremos con todos los recursos. Hemos presentado ya nuestro presupuesto, que será aprobado hasta el 31 de diciembre de este año. Así, iniciaremos el próximo año como una institución autónoma con todas nuestras funciones.

El primer caso que tratamos fue un caso muy interesante. Lo interpuso una persona con discapacidad. El presenta su solicitud de reclamo el 24 de mayo de 2013 ante la Autoridad en contra de la Secretaría Nacional de la Discapacidad. Se portaron muy bien en la institución. Es por eso que digo que, muchas veces es más la falta de conocimiento que de voluntad. El 18 de junio de 2013 el señor vino a nuestras oficinas y recibió el informe completo. Estaba muy contento y complacido con el trámite. Realmente nos demos cuenta que este tipo de solicitudes se pueden resolver de una manera conciliadora entre las partes, sin recurrir a la Corte Suprema.

El tema final va relacionado con los cuatro capítulos con los que cuenta la Ley: la Unidad de Enlace y el Oficial de Información, el derecho al reclamo y sus procedimientos, la creación de un Departamento de Acceso a la Información, compuesto

por cerca de 3 abogados que den este primer recurso dentro de la institución y que puede ser apelable ante el Director.

La primera solicitud tiene que ser ante la institución a la cual se solicita la información. De esta manera, nos convertimos en facilitadores en el proceso de la información que hay que entregar a nivel gubernamental, y en capacitadores también de las instituciones del Estado. Es una ayuda al ciudadano que no tiene el conocimiento. Estos son cuatro de los cincuenta artículos que componen la Ley. Están también incluidas las obligaciones del funcionario. El artículo 7 habla de coordinar la implementación de la Unidad de Enlace, cuyo titular se denominará Oficial de Información y que será nombrado por cada institución.

Está también incluido el derecho de reclamo al procedimiento, que es bastante simple y que consiste en el derecho que tiene toda persona de presentar una solicitud dentro de la misma institución para evitar la aglomeración en la Corte de Justicia. Entre los objetivos tenemos: la implementación de la transparencia, la creación de las oficinas de información de cada una de las instituciones, la capacitación de todas las oficinas y Oficiales de Información, la creación del Departamento de Acceso a la Información, la reconsideración de las opiniones del Departamento ante el Director General, facilitar al ciudadano y a la Corte Suprema la resolución de habeas data, crear conciencia sobre el tema de los archivos, entre otros muchos. Los objetivos deben ser claros y delimitados para poder ejercer desde el momento en que empezamos a regirnos como autoridad.

Acceso a la información

Acceso a la información pública y protección de datos personales

- | | |
|---|------------|
| Rosa María Bárcena | 149 |
| Directora General de Análisis Normativo y Evaluación,
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección
de Datos (IFAI), México | |
| Julio Prestán | 155 |
| Ingeniero, Autoridad de Innovación Gubernamental, Panamá | |
| Rafael Candanedo | 161 |
| Presidente del Colegio Nacional de Periodistas
de Panamá (CONAPE) y profesor universitario | |

Uno de los principios rectores del acceso a la información es que **es un derecho humano...** que, por ser derecho humano, **no necesita de nacionalidad para ejercerse.**

Rosa María Bárcena

Directora General de Análisis Normativo y Evaluación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México



Voy a abordar los principios del derecho de acceso a la información, y además el tema de protección de datos personales y cómo interactúan estos dos derechos humanos que parecen ser bipolares. Por ejemplo, el IFAI protege tanto los datos personales como tutela el acceso a la información, y en un principio hay un conflicto entre ellos, por lo menos aparente.

Uno de los principios rectores del acceso a la información es que es un derecho humano. Tal vez es un poco difícil entenderlo como tal, ya que no es un derecho como otros, por ejemplo a la vida, a la propiedad, etc. Es un derecho de corte instrumental pero ha sido reconocido como tal por instrumentos internacionales de derechos humanos, y también por la Corte Interamericana en el caso *Claude-Reyes vs. Chile*. Es un derecho que, por ser derecho humano, no necesita de nacionalidad para ejercerse. En México tenemos por ejemplo el INFOMEX, que es un sistema muy amigable para revisar consultas a través de internet, sin importar tu ubicación o tu origen.

Ahora, ¿quiénes son los sujetos obligados al derecho de información? Como hemos venido diciendo, son todas las autoridades del gobierno, sin exclusión. Ahora se está incluyendo a las instituciones de interés público, como partidos políticos y sindicatos, que por su relevancia en la realidad nacional, deban ser sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

El objeto del acceso a la información es conocer el estado en el que se encuentra la gestión pública y el contenido de sus archivos.

Esta información tiene una expresión y base documental, y no constituye cualquier información que se pueda generar. Lo importante del acceso a la información no es si la gestión pública está bien o mal, sino que reflejen fielmente cómo han venido dándose estas actuaciones, y en esta medida ejercer un control ciudadano de rendición de cuentas. Hay una discusión sobre si se debiera ir más allá, y ver qué se puede hacer en los casos de inexistencia de información que debiera existir.

Aquí ya empiezo a acercarme al tema que nos ocupa en la mesa: que como todo derecho, el acceso a la información no es absoluto y tiene límites. Estos tienen dos características muy claras; el primero de ellos es la confidencialidad de la información. Revisando la legislación panameña, noto una similitud con el caso mexicano, relacionada al concepto de datos personales y su equiparación con la información confidencial. Dato personal es toda la información que se refiere a una persona física e identificada o identificable, mientras que la confidencialidad son los supuestos en base a los cuales ese dato debe protegerse. Entonces, hay que tener cuidado de no confundir la sustancia, que es el dato personal, con el mecanismo que lo hace protegible.

La segunda característica que advierto es que existe un desarrollo demasiado casuístico: peso, talla, preferencia sexual, etc. En definiciones así, se corre el riesgo de no incluir todos los elementos que puedan constituir un dato personal, dejar fuera algunos, e introducir un término que generalmente produce confusión, que es el de la intimidad.

Dato personal, vida privada e intimidad son cuestiones muy distintas. El derecho a la vida privada, protegido por instrumentos internacionales, se refiere a que no haya intromisiones en la vida de cada persona, independiente del dato neutro o sensible. La intimidad es el mismo derecho a la vida privada pero en el terreno más sensible de una persona. Es un grado de protección mayor. Pero dato personal, que surge recientemente, tiene que ver con un tema relacionado al desarrollo tecnológico. Los Estados se dan cuenta del impacto que pueden tener las redes sociales, las herramientas electrónicas, el intercambio de información, en los datos de una persona. El núcleo esencial de este derecho es la autodeterminación informativa: el titular es el único que puede decidir como se trata su información, quién accede a la misma, si se corrige su información, y si se opone a que haya un tratamiento a la información.

Creo que si se acude a definiciones de corte más genérico, se tendrá una protección mucho mayor y la confidencialidad no se vería afectada. Lo que no es público por disposición de ley, generalmente está protegido. Por ejemplo, el tema de los sueldos y nombres de los servidores públicos, es un dato personal y la ley lo mandata como confidencial. Entonces, sí hay una diferencia entre dato personal y confidencialidad.

El segundo límite al derecho de acceso a la información, es la reserva de información. A diferencia de la información confidencial, la reservada sólo será sustraída

del acceso de manera temporal. En la información confidencial, la información se protege hasta que el titular consienta su divulgación, y ésta es la principal diferencia: la información reservada se sustrae del acceso de forma excepcional, por disposición de una ley, con un carácter temporal, y motivada por el interés público.

En la información confidencial, la persona interesada debe acreditar que tiene el derecho a que esa información sea protegida. ¿A qué me refiero? Yo no puedo pedir que se me proteja como confidencial, información industrial que publico en internet. Debe existir un derecho y haberse hecho todo lo necesario para preservar su confidencialidad. En cuanto a la información reservada, por ejemplo, en Francia, la ley establece periodos de 150 años, lo que me parece cuestionable. En México este plazo son 12 años y la Ley Modelo manejaba los 10 años. Un tema muy fangoso es el interés público. Es un concepto vago, indeterminado. La ley me va decir cuál es el interés público, en algunos casos será seguridad nacional, o la vida de las personas, o un proceso deliberativo, o un proceso administrativo.

Para que las limitaciones al acceso sean válidas, tienen que actualizarse los supuestos. Se tiene que establecer un tiempo de reserva y dar las razones por las que la información debe ser protegida. Por ejemplo, los planos de un penal. Ya no tendría sentido proteger los planos de un penal que ya no funciona como tal.

Ya se había abordado también, cómo se tienen que interpretar las limitaciones. Cuando se está aplicando una restricción a un derecho humano, las interpretaciones deben ser súper limitadas, es decir, solo dentro de las causales previstas. Si la razón no se adecua estrictamente al supuesto, no es aplicable. No existen fórmulas, sino que se debe hacer un análisis caso por caso, y pueden ser resueltas de distinta manera. Por ejemplo, un Presidente o un ministro de seguridad pública pueden pedir información en base a un interés público, mientras que cualquier otra persona, que no cuente con una función de tal envergadura, no lo podría hacer. El desarrollo argumentativo no es más que la carga de la prueba. Se tiene que acreditar que se actualiza la causal de reserva y el daño que se puede generar de entregarse la información.

El último punto es el eje de la tensión de derechos entre el acceso a la información y la protección de datos. Para esto se utiliza la ponderación jurídica, que es una técnica para resolver conflictos de derecho. Cuando se contraponen el derecho al acceso a la información con la protección de datos, en cada caso se debe ponderar y evaluar cuál es el bien jurídico mayor.

En México, es pública la información sobre liquidaciones y cuestiones relacionadas con servidores públicos. Se liquidó una empresa en México, y un sindicato que defendía los derechos laborales de esos trabajadores se puso muy violento. El Estado Mexicano ofreció recontractar a ese personal, pero las personas que aceptaron la recontractación se vieron amenazadas por el sindicato. En principio, el Estado debería dar los nombres de las personas que aceptaron su liquidación y la recon-

tratación, pero en un supuesto en el que yo acredito que el acceso a los datos personales pone en riesgo la vida de estas personas, prevalece la protección de datos personales.

La protección a los datos personales nace del principio de querer tener vida privada, y está protegida por distintos instrumentos internacionales. Se origina en el avance vertiginoso de la tecnología y los riesgos que se pueden generar. Pero hay algo que no quería dejar de mencionar: los derechos ARCO en materia de protección de datos. Vienen de las iniciales de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición. Esos son los derechos que existen en los estándares internacionales en materia de protección de datos. Tengo derecho a acceder a mis datos personales, tengo derecho a que estos sean rectificadas o corregidos, tengo derecho a que se cancelen mis datos personales cuando están siendo mal utilizados, y tengo derecho a oponerme al tratamiento de mis datos cuando no es necesario y no se cuenta con mi autorización.

México se hace cargo de la protección de datos personales en el sector público, pero para este sector sólo se reconoce el derecho de acceso y rectificación; en el sector privado se aplican los cuatro tipos de derecho (acceso, rectificación, cancelación y oposición).

En la definición de datos personales que teníamos en la ley anterior, y que se tiene en Panamá, se enumeraban las causales por las que los datos eran confidenciales, y se dejaba abierta la posibilidad de incluir alguna otra causal de esencia similar. Era una lista infame. Pero esta definición ha sido sustituida por una definición más general y restringida.

Es importante, también, que sea una misma autoridad la que regule el acceso a la información y la protección de datos personales. Hay países donde hay dos instancias regulando estos dos temas, pero esto origina muchas veces contradicciones. En estos casos, se debe hacer una ponderación de derechos: por un lado una desde la perspectiva de la protección de datos, y otra desde el acceso. Por muy bipolar que parezca el asunto, es preferible que sea una sola la autoridad, con un solo criterio, quien se haga cargo de estos temas.



El derecho de acceso a la información pública por una parte, y el derecho a la protección de datos por otra, abogan a favor del individuo cuando existen datos personales en poder de la administración susceptibles a ser accedidos no sólo por el titular, sino por terceros. En caso de colisión de derechos, conviene instrumentar bajo reglas claras.

Julio Prestán

Ingeniero, Autoridad de Innovación
Gubernamental, Panamá



Básicamente tenemos aquí dos derechos que pueden generar tensiones bajo ciertas circunstancias. En primer lugar, el derecho al acceso a la información pública, que constituye un mecanismo de control que permite a las personas conocer las actuaciones de un funcionario y un vehículo para la rendición de cuentas. Sin embargo, esa transferencia que ha de regir la actuación pública, debe, en todo caso, conciliarse con los intereses jurídicos tutelados por las leyes y por otros principios, así como el derecho a la privacidad. Pero los dos derechos no pueden ejercerse al mismo tiempo de una manera absoluta. Es necesario respetar los derechos de todos, sin que ninguno predomine sobre los demás, salvo claras y expresas excepciones.

Las excepciones son aquellas materias que el Estado debe preservar por la protección de un interés general. Estaríamos hablando de temas como seguridad nacional, economía, o relaciones internacionales.

La información relacionada con personas físicas, está protegida por leyes de acceso a la información pública y por leyes sobre la protección de datos personales.

Puede decirse que entre el derecho de acceso a la información y el derecho de protección de datos personales no existe una verdadera colisión o conflicto, por lo que no debe dirigirse la atención a una realidad filosófica previa, sino más bien, es necesario que las autoridades administrativas competentes resuelvan de manera armónica la cuestión.

La regulación de acceso a la información es un fenómeno relativamente reciente. Más de 85 países alrededor del mundo han implementado algún tipo de legislación al respecto. La gran mayoría está basada en modelos europeos, fundamentalmente en el Convenio No. 108 del Consejo de Europa para la Protección de Personas de 1981, y las últimas legislaciones, por lo menos en Latinoamérica, están basadas en la Directiva No. 9546 de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Protección de Datos Personales.

Entramos ahora a los principios básicos en relación a la protección de datos personales, que son seis: licitud del tratamiento, la información, calidad de datos, finalidad, seguridad y control por una autoridad independiente.

Los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales pueden contraponerse cuando se hace una solicitud de acceso a la información personal que se encuentre en poder de un organismo gubernamental. Ambos derechos también pueden utilizarse para permitir a los individuos acceder a sus propios datos, y así promover la rendición de cuentas gubernamentales.

Debe haber un equilibrio entre estos derechos. Hablar de límites al acceso a la información o a la protección de datos personales propone forzosamente reclamar los límites en el ejercicio. Podemos decir que existen derechos fundamentales que guardan entre sí un punto de contacto, que no es propiamente de conflicto.

Para esto, pienso que la salida es realizar una prueba de interés público. Tanto el derecho de acceso a la información, como el derecho a la protección de datos personales permiten ciertos límites expresados en disposiciones legales que contienen las causales específicas que impiden su difusión o permitan la apertura, correspondientemente.

Todo esto obliga a que la autoridad realice una operación cuidadosa de los intereses en conflicto para permitir en circunstancias excepcionales la posibilidad de divulgar ciertos datos personales. Esta determinación no puede ser discrecional y tiene encontrar sus fundamentos, de manera estricta, en los objetivos que persiguen las propias leyes.

Asimismo, se deben contemplar condiciones de procedimiento tales que aseguren la debida garantía de audiencia a los titulares de los derechos en conflicto. Este tipo de determinación se conoce en derecho comparado como prueba de interés público de equilibrio. Los elementos de esta prueba son: resolución fundada y motivada emitida por la autoridad encargada de resolver el conflicto; justificación fundamentada en la ley expresa; condiciones de procedimiento que aseguren la debida garantía a los titulares de los derechos en conflicto; y revisión sólo a petición de las partes.

En conclusión, se observa que existen distintos modelos que guardan grandes diferencias entre los sistemas de garantías y tutelaje de derechos de acceso a la in-

formación, así como la protección de datos personales, poniéndose de manifiesto la necesidad de contar con los instrumentos legales y mecanismos interinstitucionales y procedimientos adecuados, pudiéndose apuntar la conveniencia de contar con autoridades de control independientes. Yo pienso que deberían existir dos autoridades de control independientes.

Se observan distintas deficiencias en cuanto a la delimitación de conceptos tales como intimidad, información pública y confidencialidad; los cuales deberían ser definidos con mayor precisión, a fin de reducir el grado de discrecionalidad de los órganos.

El derecho de acceso a la información pública por una parte, y el derecho a la protección de datos por otra, abogan a favor del individuo cuando existen datos personales en poder de la administración susceptibles a ser accedidos no sólo por el titular, sino por terceros. En caso de colisión de derechos, conviene instrumentar bajo reglas claras. Se precisa una prueba de interés público y de equilibrio que permite determinar qué derecho debe prevalecer según las circunstancias si yo necesito el nombre del dueño de una empresa que esté causando un problema ambiental, el beneficio a la comunidad es mayor que los beneficios de proteger ese dato personal, por lo tanto, el interés público es mayor al interés personal.

En el caso de funcionarios públicos, ¿qué datos son datos personales y cuáles son inherentes al cargo público? Esto debe estar claramente definido. Un funcionario público, por el hecho de serlo, no pierde ni disminuye sus derechos fundamentales.

La Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental, por efecto del desarrollo de unos proyectos de seguridad, hace dos años enfrentó algunos temas de privacidad y protección de datos por efecto del control de fronteras que desarrollamos. Contamos con un intercambio interestatal de información que se llama API, y que tiene cuatro niveles. El cuarto nivel contiene una información básicamente de inteligencia que reúne toda la información comercial que, por ejemplo, una línea aérea me pueda dar.

Cuando nosotros solicitamos este tipo de información, la primera pregunta que hace el país emisor, es si existe en la legislación nacional una ley de protección de datos. Fue ahí que nuestra institución empezó a ver este tipo de temas. Al final, se aceptó que nosotros iniciáramos la coordinación, y desde el año pasado estén participando nueve instituciones del gobierno y cuatro grandes ejes privados (la Cámara de Comercio, la parte de seguros, la parte de información crediticia y los bancos). Tenemos ya un borrador, que será un anteproyecto para la creación de la Ley de Protección de Datos y Privacidad. Esta

Ley desarrolla todas las definiciones y se alinea con las disposiciones similares en Europa.

A diferencia de México, que cuenta con 31 leyes estatales, una ley federal y una ley de posesión de datos por empresas privadas, en Panamá habrá sólo una ley regulando al sector público y al sector privado. Mi intención es que sea puesta al conocimiento del ciudadano cuando se tenga un documento más terminado, de manera que, cuando vaya a la Asamblea, haya sido consensuada por todo el mundo y nadie clame su desconocimiento.

Pienso que éste no es un tema de tecnología, sino de derechos humanos. Es un tema muy delicado pero que necesitamos, porque además de que me imposibilita acceder al cuarto nivel de información del API, no permite a la Corte participar en un organismo en España, ni al Registro Civil participar en otro organismo. La falta de una ley de protección de datos es algo necesario. En un futuro, la nueva Autoridad de Transparencia puede ser la contraparte.



En la mesa de hoy están los datos personales, que vienen de persona... el centro es la persona, el principio de cualquier iniciativa o sistema... No debemos enredarnos en malabarismos legales y verbales... Nuestra defensa tiene que ser la persona indivisible, inalienable, que se diferencia del individuo, la entidad, la corporación...

Rafael Candanedo

Presidente del Colegio Nacional de Periodistas de Panamá (CONAPE) y profesor universitario



Muchas cosas que están planteadas aquí tienen con ver con algo que fue escrito hace 400 años, en un lugar extraordinario que es la Ínsula Barataria, donde toma posesión Sancho y sigue las instrucciones del Caballero de la Triste Figura, el propio Quijote. Él dice que, primero, tiene que haber justicia, que quien gobierna debe tener humildad y sentido común. Cuando yo comienzo a ver que esto de la ley de protección de autor y las autoridades de protección a este derecho, veo necesario también la creación de un Ministerio de la Felicidad y un Ministerio del Sentido Común, porque todo esto tiene que ver con las personas que deben ser el centro de la cuestión.

En la Summa Theológica, siglo XIII, Tommaso d'Aquino, doctor universal dice: "Es evidente, por otra parte, que lo primero por lo que el cuerpo vive es el alma, y como la vida se manifiesta por operaciones diversas en los diversos grados de los seres vivientes, aquello por lo que primariamente ejercemos cada una de estas funciones vitales es el alma. Ella es, en efecto, lo primero que nos hace nutrirnos y sentir y movernos localmente, como también entender."

Si nos atenemos al entendimiento y a la unicidad tomasina, el centro de la cuestión es la persona. Y en la mesa de hoy están los datos personales, que vienen de persona. Esa persona justifica la existencia de las instituciones a las que hace corporaciones, que viene de cuerpo. El fin es la persona, para ambos lados. Hay unos que quieren irle cerrando esas posibilidades a las personas para que los demás quedáramos de títeres sin entender los que se hace y sin conocer las leyes.

Como ya decíamos, el centro es la persona, el principio de cualquier iniciativa o sistema. No debemos enredarnos en malabarismos legales y verbales. El latín adoptó el término de la lengua de Etruria, etrusco se cree. ¿Qué significa persona en etrusco? Significa máscara, como la de los actores. Y no nos engañemos, la palabra persona viene de máscara, y nosotros somos grande actores. ¿Qué es persona para los latinoamericanos de hoy en la lengua común de la mayoría? Tanto en portugués como en español, viene de máscara.

Persona es sujeto de la naturaleza racional, se remonta ésta idea a las controversias cristológicas de los siglos IV y V. El concepto más común de persona es: aquel ser dotado de razón consciente de si mismo, y poseedor de identidad propia. Desde la sociología, la persona es un ser sociable que vive y se desarrolla en sociedad, si bien actúa individualmente. Son las dos caras de la misma moneda, por un lado es social y por otro lado es individual. Nuestra defensa tiene que ser la persona indivisible, inalienable, que se diferencia del individuo, la entidad, la corporación, la firma, la institución, o la organización. La institución va por la línea de los individuos, representaciones para establecer los sistemas de organización humana. Individuo viene del latín *individuus*. Es un ser organizado, sea animal o vegetal, indivisible como los sugiere el vocablo.

Se habla, en este foro, de equidad. ¿En qué extremos es que no se es equitativo? Tenemos muchos años tratando de ser equitativos y ahora necesitamos un acceso equitativo. No somos equitativos, y es la persona quien está perdiendo. Equidad es la disposición del ánimo que puede dar a cada uno lo que merece. Este ideal está íntimamente enlazado con el precepto Ulpiano, exclusivamente jurídico, de dar a cada quien lo suyo. Lo público y lo privado. Vivimos de dístico en dístico, lo bueno y lo malo, blanco y negro.

Si la información es pública, se refiere a aquella derivada del conjunto de organismos administrativos, mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política como está expresada en la ley del país, o relacionada con aquello que concierne a todos. ¿Cuáles son los alcances de lo público? Instituciones, individuos, entidades, el individuo que toma las decisiones. Yo creo que aquí hay que hacer una crítica al individuo ‘caracol’. Hay gente a la que no le interesa nada de lo público, inclusive gente formada por el país, que sólo se asoma como el caracol.

Quería hablar del acceso. ¿A qué distancia se encuentra el acceso? Puede estar muy cerca, pero a veces se encuentra a años luz. Habría que buscar otra palabra porque esta no precisa mucho. Quiero compartir algo con ustedes dos fallos de la Corte Suprema de Justicia que representan jurisprudencia justamente en el devenir de estos bipolares que estamos tratando. Uno es el caso Sabrina Bacal vs. Justino González, muy interesante en el tema de los recursos, pero yo me enfocaré a la parte que tiene que ver con derecho a la información y libertad de expresión. La Corte dice que, cuando se trata de funcionarios, el derecho a la información

y la libertad de expresión están por encima del derecho al honor. Esto ya estaba escrito en convenciones internacionales que Panamá había suscrito, sin embargo, el Magistrado lo desarrolla.

El segundo fallo es el caso de Rubén Polanco. Ruben Polanco, como periodista de La Prensa, escribió sobre una imputación a unos funcionarios y un juzgado que daban tratamiento especial a narcotraficantes que tenían casos allí. Puso el nombre de cinco o seis funcionarios. Uno de los funcionarios, cuando vio que venía el temporal, renunció y demandó al periodista, argumentando que éste había dañado su honor al decir que había sido destituido. La Corte Suprema de Justicia dijo que no hubo interés en dañar el honor de esa persona que renunció, y aplicó algo que todavía aquí no estaba desarrollado y que es la doctrina de la real malicia. Yo creo que eso es bueno para Panamá.