

156

PERÍODO
DE SESIONES

CIDH

Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

.....

17 al 28 de octubre de 2015

Introducción	Pág 1
Normas jurídicas: la consagración legal de la opacidad y el secreto	Pág 3
Violación del principio de máxima divulgación	Pág 4
Exigencia de interés legítimo para acceder a la información	Pág 6
Facultades discrecionales para conceder o denegar el acceso	Pág 7
Restricción de la legitimación activa	Pág 8
Excepciones ambiguas y/o inaceptables	Pág 8
El poder judicial como garante del secretismo	Pág 11
Incompetencias e inadmisibilidades: la primera etapa del laissez-faire judicial	Pág 11
La restricción del acceso a la información: barreras judiciales ante la falta de reglamentación legal	Pág 14
La réplica de los criterios restrictivos	Pág 15
Impacto	Pág 18
Efectos indirectos sobre otros derechos	Pág 18
Efectos sobre el ejercicio de la ciudadanía democrática	Pág 23
Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:	Pág 24
Conclusión	Pág 26
Referencias	Pág 27

INFORME SOBRE LA “SITUACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN VENEZUELA ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS”

19 de octubre de 2015

El acceso a la información ha sido reconocido por el sistema interamericano de derechos humanos como un derecho fundamental en una comunidad democrática. Está expresamente reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que protege el derecho de toda persona a acceder a información bajo el control del Estado¹. Como lo ha sostenido la CIDH, se trata de “un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacional” (CIDH, 2010a: párr. 1).

El derecho de acceso a la información pública se encuentra estrechamente vinculado al ejercicio de la ciudadanía democrática, punto que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado expresamente (CIDH, 2010a, ix). En particular, la Comisión ha destacado la relevancia para la lucha contra la corrupción y la promoción de prácticas de transparencia en el Estado (CIDH, 2010a: 2).

Todos los órganos del sistema interamericano han destacado la importancia de este derecho. En 2000, la CIDH en su Declaración de principios sobre libertad de expresión señaló que el “acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas” (CIDH, 2000).

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes v. Chile* señaló que el artículo 13 “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”. Por ello, estimó que ese 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”.² La Corte Interamericana ratificó la importancia de este derecho en el caso *Gomes Lund* en 2010.³

Además de los órganos del sistema de protección de derechos humanos, la propia OEA ha destacado la importancia de este derecho en sucesivas resoluciones de la Asamblea

1 Corte I.D.H., Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78. Ver también: Corte I.D.H., Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

2 Cfr. Corte I.D.H., Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

3 Corte IDH. Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

General.⁴ Por ejemplo, en 2009 la Asamblea señaló que “toda persona tiene el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” (OEA, 2009: párr. 1). Asimismo, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 4 estableció que son “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública...” (OEA, 2001, principio 4).

El respaldo del derecho internacional al derecho de acceso a la información pública es abrumador. Sin embargo, su vigencia en la práctica en cada uno de los países de los estados miembros ha demostrado ser un desafío considerable. Prácticas estatales de opacidad y secretismo revelan una cultura del secreto que atraviesa a las burocracias estatales y que es difícil de erradicar, incluso cuando existe la voluntad política de hacerlo. Países líderes de la región en materia de políticas de transparencia como México y Chile han mostrado el camino a seguir, a través del establecimiento de leyes de transparencia y acceso a la información que reconocen una legitimación activa amplia y que establecen mecanismos de implementación adecuados a través de órganos garantes independientes (Cainfo, 2011: 24). Sin embargo, incluso en esos países es posible encontrar obstáculos para una plena vigencia del derecho. Como señaló la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información a la CIDH en 2011, “el rol que asume el sector público es clave a la hora de asegurar el derecho, así como para mejorar su propia eficiencia. Tradicionalmente, el sector público mantiene sus ‘inercias’ tras la aprobación de una ley de acceso a la información pública y genera resistencias a aplicar normas de transparencia debido a la cultura del secreto imperante” (Libre Expresión e Información, 2011: 18).

La situación del derecho de acceso a la información en Venezuela es una de las peores de la región. En efecto, Venezuela no sólo no cuenta con un régimen legal de acceso a la información pública como recomienda el sistema interamericano de derechos sino que, como se verá más adelante, ha consagrado reglas de opacidad en numerosas normas jurídicas de distinta jerarquía. Esas normas jurídicas imponen estándares de secreto en lugar de transparencia y contradicen de manera explícita los estándares interamericanos en la materia. Asimismo, esa opacidad es consagrada en criterios jurisprudenciales que neutralizan la Convención Americana de Derechos Humanos y las garantías constitucionales de libertad de expresión y acceso a la información. Finalmente, estas normas consagran una cultura del secreto que impacta en el ejercicio de otros derechos fundamentales y afecta el ejercicio de la ciudadanía democrática. Procedemos de la siguiente manera.

En la primera parte presentamos las normas jurídicas que consagran criterios de opacidad. Lo hacemos sobre la base del informe Es legal pero injusto producido por Transparencia Venezuela en 2014. En la segunda parte nos referimos a los estándares jurisprudenciales que no sólo no resuelven los problemas de tipo normativo sino que los empeoran. Finalmente, en la tercera parte nos referimos a cómo estos obstáculos afectan otros derechos humanos fundamentales.

⁴ Cfr. AG/RES. 1932 (XXXV-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXV-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) y AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia”.

Normas jurídicas: la consagración legal de la opacidad y el secreto

Un estudio realizado por Transparencia Venezuela en 2014 detectó que de 475 instrumentos jurídicos de diverso tipo adoptados entre 1999 y 2014, sesenta contienen disposiciones que establecen restricciones al acceso a la información pública (TRANSPARENCIA, 2014). Estas normas permiten a los funcionarios públicos negar información a la que los ciudadanos tienen derecho de acuerdo a la propia Constitución venezolana y a la Convención Americana de Derechos Humanos.

En efecto, la Constitución venezolana protege el derecho de acceso a la información en tres artículos fundamentales: 28, 51 y 143. El artículo 28 establece que:

“Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley”.

Por su parte, el artículo 51 garantiza el derecho a peticionar a las autoridades, al establecer que “[t]oda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta.” Finalmente, el artículo 143 establece:

“Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.”

La Constitución venezolana es generosa en materia de acceso a la información pública: es comparativamente mucho más protectora de este derecho que otras normas fundamentales de la región. Sin embargo, estos reconocimientos constitucionales no se expresan en la vida diaria de los ciudadanos, en parte como consecuencia de normas jurídicas de distinto tipo que crean en los hechos un marco jurídico de enorme opacidad, en violación a la Convención Americana y a la propia constitución venezolana. En análisis realizado en Es Legal pero Injusto puede desagregarse de acuerdo a diversos criterios. En efecto, si concentramos nuestro análisis sólo en las normas legales aprobadas por la Asamblea Nacional (TRANSPARENCIA, 2014: 8-26) y en los decretos con rango, valor y fuerza de ley emitidos por el poder ejecutivo por vía habilitante (TRANSPARENCIA, 2014: 26-34) surgen patrones comunes que ofrecen un mapa de las técnicas reglamentarias de opacidad que utiliza el estado venezolano.

De ese análisis surgen cinco características problemáticas en las regulaciones identificadas:

1. Establecen por principio el secreto, la reserva o la confidencialidad en violación del principio de máxima divulgación reconocido por el sistema interamericano de derechos humanos.
2. Exigen interés legítimo para poder acceder a la información pública, en violación de lo dispuesto por la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes.
3. Otorgan facultades discrecionales a los funcionarios públicos para reservar o clasificar información.
4. Restringen el ejercicio de la legitimación activa a ciertas organizaciones sociales reglamentadas por ley.
5. Establecen excepciones ambiguas o inaceptables que violan el principio de legalidad del test tripartito interamericano.

A continuación, analizaremos en detalle cada una de estas cuestiones.

Violación del principio de máxima divulgación

Una de las características fundamentales del derecho de acceso a la información pública en el sistema interamericano de derechos humanos es el principio de máxima divulgación, establecido de manera expresa por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes. Allí, el tribunal consideró que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.⁵ Asimismo, el numeral 1 de la resolución sobre Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones” (OEA, 2008).

La CIDH, por su parte, ha interpretado que de este principio se derivan numerosas consecuencias.

“El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información” (CIDH, 2010a: párr. 10).

En el ordenamiento jurídico venezolano, el principio de máxima divulgación ha sido dejado de lado en numerosas leyes y decretos presidenciales que consagran como principio el secreto y la confidencialidad de la información. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, que en su artículo 60 establece que el archivo del Consejo Moral Republicano es secreto.⁶ El Poder Ciudadano como ente conformado por diferentes órganos que deben prevenir,

⁵ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92.

⁶ El artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano del 25 de octubre de 2001, publicada en la G.O. No. 37.310, establece que “No se podrá ordenar la exhibición o inspección general del archivo del Consejo Moral Republicano. Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro que corresponda al archivo, a excepción de aquella documentación, libro, expediente o registro que tenga carácter reservado o confidencial, de acuerdo a la consideración del Presidente del Consejo Moral Republicano”.

investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa debería ser uno de los principales garantes del acceso a la información pública. Los ciudadanos deberían poder acceder a la documentación de los casos investigados para poder evaluar los argumentos y justificaciones que sostienen las decisiones tomadas por parte del Consejo para sancionar o no a aquellos a quienes investiga.

Este tipo de declaraciones generales de secreto son usuales en el ordenamiento jurídico venezolano. Por ejemplo, la Ley especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes establece que la información que recabe la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura “será confidencial”.⁷ Si bien puede haber motivos razonables para preservar cierto tipo de información recabada, la forma en que la ley consagra la confidencialidad no respeta estándares básicos en materia de acceso a la información, al no definir con precisión las causales del secreto, el objetivo legítimo que se persigue los plazos de la reserva y la no disponibilidad de alternativas menos restrictivas del derecho al acceso a la información como, por ejemplo, la posibilidad de producir versiones públicas de los documentos con el objeto de preservar la identidad de denunciantes y aportantes de información.

Hay otros ejemplos. La Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos establece la confidencialidad de la información de las personas que realicen actividades a las que se refiere la ley, y lo hace en aquellos casos en los que “el interesado lo solicite y sea procedente”. Sin embargo, la norma no define en qué supuestos procede la confidencialidad.⁸ Algo similar ocurre con la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación que obliga a diversos actores a suministrar información al estado que, una vez en sus manos, se vuelve confidencial sin explicar los motivos o las razones que justifican ese secreto⁹. Y, en el mismo sentido, la Ley de Pesca y Agricultura autoriza al Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura a clasificar como confidencial toda información “que afecte o pudiere afectar los intereses y derechos de quien la suministra”¹⁰. Nuevamente, la norma no define con la precisión necesaria en qué consiste esa afectación, incluso potencial, que justificaría la confidencialidad de la información recabada por el estado.

Tal vez el ejemplo más claro de secretismo que demuestra la gravedad de la situación del derecho de acceso a la información en Venezuela sea el del Reglamento de Interior y Debate de la Asamblea Nacional, el cual establece que el registro de actividades de la Asamblea Nacional será confidencial. A él sólo podrán “consultarlo u obtener copia los diputados o diputadas que estén realizando alguna investigación parlamentaria autorizada, o acrediten un interés legítimo y justificado en la información, previa autorización de la Junta Directiva”.¹¹

7 El artículo 16 de la ley establece que “La información que hayan suministrado las personas y entidades a la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, será confidencial. No se podrá hacer pública la información confidencial obtenida a través de visitas a centros de privación de libertad o entrevistas efectuadas a familiares o víctimas de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni la información sobre casos individuales sin el consentimiento previo de la persona interesada. Se reserva la privacidad de la fuente.” Cfr. Ley especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. 22 de Julio de 2013. G.O. 40.212.

8 Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 310, sancionada el 23 de septiembre de 1999. G.O. No. 36.793. Artículo 14: “Las personas que realicen las actividades a que se refiere esta Ley, están en la obligación de suministrar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, toda la información que éste requiera en relación con el ejercicio de dichas actividades. En todo caso, dicho Ministerio guardará la confidencialidad de la información suministrada, cuando el interesado así lo solicite y sea procedente”.

9 Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 8.006. 28 de enero de 2011. El artículo 12 establece: “Obligación de Informar. Todos los órganos y entes del Estado, así como las personas naturales o jurídicas de derecho privado, deberán suministrar la información y documentación que sea requerida por la Comisión Central de Planificación. La información suministrada de conformidad con este artículo tendrá carácter confidencial, cuando así sea requerida por la parte interesada o cuando así lo determine la Comisión Central de Planificación, sin perjuicio de lo previsto en la Constitución de la República y las leyes.”

10 Cfr. Ley de Pesca y Acuicultura, Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 5.930 del 14 de marzo de 2008. G.O. Ext. No. 5.877. “Artículo 72. El Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura podrá clasificar como confidencial toda aquella información que afecte o pudiere afectar los intereses y derechos de quien la suministra, de conformidad con lo establecido en la Constitución y las leyes.”

11 Reglamento de Interior y Debate de la Asamblea Nacional. 23 de diciembre de 2010. G.O. Ext. 6.014. “Artículo 16. El registro será confidencial, por lo que sólo podrán consultarlo u obtener copia los diputados o diputadas que estén realizando alguna investigación parlamentaria autorizada, o acrediten un interés legítimo y justificado en la información, previa autorización de la Junta Directiva. Esta Junta será directamente responsable de la confidencialidad de este registro, e igualmente responsables serán los diputados o diputadas que lo consultaren u obtuvieren copia por el debido manejo de la información obtenida”.

Como puede observarse, el estado venezolano recurre de manera usual a la clasificación de información sin ofrecer razones que podrían eventualmente justificar tal restricción al derecho de acceso a la información pública. No respeta, en este sentido, el principio de máxima divulgación ni establece un régimen limitado de excepciones como exigen los estándares interamericanos de derechos humanos.

Exigencia de interés legítimo para acceder a la información

Otro elemento que es posible encontrar en distintas normas del ordenamiento jurídico venezolano exigen a quienes solicitan información demostrar ser titulares de un “interés legítimo” para acceder a la información que requieren. Este es un requisito inaceptable, que limita la legitimación activa amplia del derecho de acceso a la información poseído por todos los ciudadanos por el mero hecho de ser tales. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que el acceso a la información debe concederse “sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal”. Este criterio de la Corte Interamericano fue receptado en numerosas normas en toda la región, que expresamente establecen que no es necesario acreditar un interés específico en la información que se solicita para poder acceder a la misma, punto que ha sido reconocido también por tribunales supremos en otros países de la región.¹²

Numerosas normas jurídicas en Venezuela exigen demostrar un interés legítimo para acceder a información que, además, es considerada en principio confidencial. Por ejemplo, la Ley del Estatuto de la Función Pública establece que los funcionarios públicos están obligados a entregar información a los particulares si éstos demuestran tener “algún interés legítimo”.¹³ Lo mismo hace la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que en su artículo 79 establece el principio de reserva del archivo de ese organismo “salvo para quienes demuestren un interés legítimo, personal y directo”.¹⁴

La exigencia de interés legítimo para acceder a información pública es contraria al sistema interamericano de derechos humanos. Esta exigencia dificulta el rol instrumental del derecho de acceso a la información que ha reconocido la propia CIDH, que ha señalado que el derecho es “una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública --en especial para el control de la corrupción--; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerable” (CIDH, 2010a: párr. 4). Sin una legitimación amplia el derecho de acceso a la información no puede funcionar como herramienta para alcanzar los fines mencionados.

12 Ver, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Argentina. Caso ADC c. PAMI. Sentencia del 12 de diciembre de 2012.

13 Cfr. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 de septiembre de 2002 G.O 37.522. “Artículo 33. Además de los deberes que impongan las leyes y los reglamentos, los funcionarios o funcionarias públicos estarán obligados a: ... 4. Prestar la información necesaria a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos tengan algún interés legítimo. 6. Guardar la reserva, discreción y secreto que requieran los asuntos relacionados con las funciones que tengan atribuidas, dejando a salvo lo previsto en el numeral 4 de este artículo.”

14 Cfr. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 5 de agosto de 2004. G.O 37.995. “Artículo 79: El Archivo de la Defensoría es por naturaleza reservado para el servicio oficial, salvo para quienes demuestren un interés legítimo, personal y directo, en cuyo caso podrán acceder a sus documentos, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en el Reglamento Interno Correspondiente.”

Facultades discrecionales para conceder o denegar el acceso

Otra restricción al acceso a la información que es posible encontrar en el ordenamiento jurídico venezolano es el otorgamiento de facultades discrecionales a funcionarios públicos para aceptar o denegar pedidos de acceso a la información. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano establece en su artículo 61 que el Secretario Ejecutivo del Consejo Moral Republicano entregará documentación ante pedidos de autoridades o particulares “en los casos en que ... lo considere procedente”.¹⁵ En el mismo sentido, la Ley del Banco Central de Venezuela autoriza al directorio a “calificar ... el grado de confidencialidad de la información del Banco Central de Venezuela ... así como autorizar su publicidad, de acuerdo con la presente ley”.¹⁶ Asimismo, la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone en su artículo 7 que la Dirección de Consultoría Jurídica deberá opinar sobre la “procedencia o improcedencia de la emisión de copias certificadas de documentos que reposan en el archivo del Fiscal General de la República que fueren solicitadas por particulares o por Despachos Oficiales”¹⁷.

Por su parte, la Ley Orgánica de Transporte Ferroviario en su artículo 89 establece que el Presidente del Instituto de Ferrocarriles del Estado podrá “calificar como confidenciales, los documentos que ameriten tal tratamiento y que considere convenientes para el mejor desarrollo del procedimiento”.¹⁸ Asimismo, la Ley Orgánica de Precios Justos establece que la presidencia del Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (CESSP) podrá declarar “el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualesquiera información, hecho o circunstancia, que en cumplimiento de sus funciones tenga conocimiento o sea tramitada” en el CESSP.¹⁹

Este tipo de disposiciones son problemáticas por varios motivos. En primer lugar, no vinculan a la clasificación de información como reservada a un régimen limitado de excepciones como exigen los estándares interamericanos de derechos humanos. Recordemos que la CIDH ha señalado:

“En atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso”> (CIDH, 2010a: párr. 49).

Ello significa que esas excepciones deben estar establecidas de manera clara y precisa en una ley de carácter general y sancionada por el poder legislativo. Los reenvíos que realizan las normas referidas en los párrafos precedentes no siempre cumplen esos objetivos, ya que se autoriza la clasificación de información de manera amplia y con restricciones genéricas que no logran satisfacer los estándares de legalidad exigidos por el sistema interamericano de derechos humanos. En efecto, cuando la norma dispone que la clasificación debe hacerse de acuerdo a

15 Cfr. Ley Orgánica del Poder Ciudadano. 25 de octubre de 2001. G.O 37.310. “Artículo 61. Las copias certificadas solicitadas por las autoridades o por los particulares al Consejo Moral Republicano, serán expedidas por el Secretario Ejecutivo, “en los casos en que su Presidente lo considere procedente. Podrán expedirse copias certificadas por procedimientos fotográficos, fotostáticos u otros semejantes”.

16 Cfr. Ley del Banco Central de Venezuela. 7 de mayo de 2010. G.O 39.419. “Artículo 21. Corresponde al Directorio ejercer la suprema dirección del Banco Central de Venezuela. En particular, tendrá las siguientes atribuciones: ... 24. Calificar, en su caso, el grado de confidencialidad de la información del Banco Central de Venezuela a la que pudieran tener acceso otras instituciones, así como autorizar su publicidad en los casos en que sea estrictamente necesario, de acuerdo con la presente Ley. El grado de confidencialidad se limitará a los casos en que objetivamente exista amenaza a la seguridad y a la estabilidad monetaria u otro perjuicio al interés público.”

17 Cfr. Ley Orgánica del Ministerio Público. 19 de marzo de 2007. G.O 38.647. “Artículo 7: Corresponde a la Dirección de Consultoría Jurídica: ... 19. Redactar los proyectos de opinión en cuanto a la procedencia o improcedencia de la emisión de copias certificadas de documentos que reposan en el archivo del Fiscal General de la República que fueren solicitadas por particulares o por Despachos Oficiales.”

18 Cfr. Ley Orgánica de Transporte Ferroviario. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 6.069. 31 de julio de 2008. G.O Ext. 5.889. “Artículo 89. El Presidente o Presidenta del Instituto de Ferrocarriles del Estado, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto, podrá calificar como confidenciales, los documentos que ameriten tal tratamiento y que considere convenientes para el mejor desarrollo del procedimiento”.

lo que dispone la Constitución y la ley estamos ante una restricción que no es tal: es necesario que las facultades de clasificación que aquí reseñamos estén clara y explícitamente vinculadas a un sistema general de excepciones limitadas al acceso a la información. Ello, en los casos aquí mencionados, no ocurre.

Restricción de la legitimación activa

Otro elemento llamativo del ordenamiento jurídico venezolano es que es posible encontrar numerosas normas jurídicas que restringen el acceso a la información a cierto tipo de actores u organizaciones ciudadanas. Por ejemplo, el artículo 79 de de la Ley Orgánica del Servicio de Policía Nacional autoriza a pedir informes a la Policía Federal pero se limita a mencionar a “los consejos comunales o de cualquier otra forma de participación popular”.²⁰ En el mismo sentido, la Ley de Contrataciones Públicas limita el acceso a la información a los oferentes.²¹ La Ley Orgánica de Contraloría Social limita el acceso a la información a ciudadanos comunes e impone el secreto a los voceros de las organizaciones de Contraloría Social y lo mismo hace la Ley Orgánica del Poder Popular que limita la capacidad de los ciudadanos de a pie de ejercer el derecho de acceso a la información como un mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades públicas.

Finalmente, algo similar ocurre con la Ley Consejos Planificación Pública que establece en su artículo 11 que la Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública debe responder pedidos de acceso a la información realizados por entes estatales, pero nada dice sobre los pedidos ciudadanos.²²

Excepciones ambiguas y/o inaceptables

Finalmente, se posible ver otro tipo de problemas que son comunes en el derecho comparado, y se vinculan con el establecimiento de excepciones de manera genérica o ambigua en violación al principio de legalidad o bien de excepciones inaceptables, que o bien no buscan satisfacer un objetivo legítimo del estado o bien no son necesarias en una sociedad democrática. Sobre el punto, es necesario recordar que en el sistema interamericano de derechos humanos las restricciones a un derecho fundamental como el acceso a la información deben satisfacer un test tripartito. Como lo ha recordado la CIDH, “el artículo 13.2 de la Convención Americana exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible: (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad

19 Cfr. Ley Orgánica de Precios Justos. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 600. 23 de enero de 2014. G.O 40.340. “Artículo 9. El Presidente o Presidenta del Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria podrá declarar el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualesquiera información, hecho o circunstancia, que en cumplimiento de sus funciones tenga conocimiento o sea tramitada en el Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el artículo 171 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública”.

20 Cfr. Ley Orgánica del Servicio de Policía Nacional. 7 de Diciembre de 2009. G.O Ext. 5.940. “Artículo 79: Funciones de Contraloría Social: Corresponde a la comunidad, a través de los consejos comunales o de cualquier otra forma de participación popular, ejercer las funciones de contraloría social sobre el Servicio de Policía, pudiendo solicitar informes respecto al desempeño operativo de dichos cuerpos de conformidad con la ley que rige la materia.”

21 Cfr. Ley de Contrataciones Públicas. 6 de septiembre de 2010. G.O 39.503. “Artículo 15. Culminada la selección de contratista, los oferentes tendrán derecho a solicitar la revisión del expediente y requerir copia certificada de cualquier documento en el contenido. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, los documentos del expediente declarados reservados o confidenciales conforme a la ley que regula los procedimientos administrativos”.

22 Cfr. Ley Consejos Planificación Pública. 30 de diciembre de 2010 G.O Ext 6.017. “11. Atender cualquier información atinente a sus competencias que solicite el gobierno nacional, estatal, municipal, comunal y comunitario, sobre la situación socio-económica del municipio”.

democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr” (CIDH, 2010b: párr. 67).

Muchas de las disposiciones que cimientan la cultura del secreto en Venezuela se vinculan con este tipo de problemas. Por ejemplo, el artículo 27 de la Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología consagra la posibilidad que cierta información sea clasificada como estratégica, en supuestos que vale la pena citar de manera extensa.

“Artículo 27. La autoridad nacional con competencia en materia de ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones podrá clasificar la información recabada o generada en cualquier actividad de investigación, innovación o formación como información estratégica cuando a juicio de la misma su difusión pueda: 1. Comprometer la soberanía nacional consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2. Afectar negativamente la vida, la dignidad humana, la seguridad, la salud o cualquier otro aspecto de los derechos humanos de cualquier persona. 3. Afectar negativamente los derechos de comunidades tradicionales o ancestrales. 4. Afectar negativamente la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica”²³.

La norma, a diferencia de muchas de las que repasamos en los párrafos anteriores, sigue una técnica legislativa respetuosa del derecho de acceso a la información, ya que lejos de consagrar por principio al secreto, limitar la legitimación activa en su ejercicio o habilitar la clasificación de información sin causales concretas, en este caso sí se enumeran esas causales. Pero ellas son de todas formas problemáticas, en particular porque están redactadas de manera vaga y ambigua, razón por la cual no pueden evitar decisiones arbitrarias. Por ejemplo, ¿qué significa comprometer la soberanía nacional? ¿Y qué significa una afectación negativa? Este tipo de lenguaje es problemático ya que las excepciones, en tanto restricciones a un derecho fundamental, deben utilizar un lenguaje claro y preciso ya que son de interpretación necesariamente restringida. El lenguaje vago conspira contra ese requerimiento y habilita interpretaciones amplias a discreción del intérprete.

Sobre este punto, la CIDH ha dicho que la exigencia de que las restricciones sean establecidas por medio de una ley clara y precisa es un “medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información. En criterio de la Corte Interamericana, tales leyes deben haber sido dictadas ‘por razones de interés general’, en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático. Se aplica a este respecto la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión ‘leyes’ no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común” (CIDH, 2010a, párrs. 49-50).

Algo similar ocurre con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que en su artículo 252 establece:

“Artículo 252. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y

23 Cfr. Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología. 16 de diciembre de 2010. G.O 39.575.

cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal. Asimismo, podrán acceder a archivos y registros administrativos, en los términos de la legislación nacional aplicable. Igualmente, tienen derecho a formular peticiones y propuestas; y a recibir oportuna y adecuada respuesta; a la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades para la capacitación, formación y educación a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de participación democrática y protagónica en los asuntos públicos, sin más limitaciones que las dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público”²⁴.

Nuevamente encontramos problemas similares de amplitud y vaguedad, ya que las limitaciones son aquellas “dictadas por el interés público y la salvaguarda del patrimonio público”. Ese tipo de limitaciones no respetan los estándares interamericanos mencionados en los párrafos precedentes. Lo mismo ocurre con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que dispone que la información del Registro Nacional de Telecomunicaciones podrá ser consultada por cualquier persona “salvo que su contenido se haya declarado confidencial o secreto de conformidad con la ley”.²⁵ Nuevamente, es necesario que el legislador identifique la ley que habilita la clasificación de información y no que refiere de manera genérica a autorizaciones legales poco precisas.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 159 establece:

“Artículo 159: El derecho de acceso a los archivos y registro de la Administración Pública será ejercido por las personas de forma que no sea vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiéndose a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquellos a la consulta de los expedientes”.²⁶

Aquí la norma supedita el ejercicio del derecho de acceso a la información a la no afectación del funcionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, la norma no precisa por qué o de qué modo el ejercicio de este derecho podría producir esa afectación y, en caso de que ello fuera posible, no establece las medidas necesarias para garantizar el acceso.

La cultura del secreto es un mal que aqueja a numerosos países de América Latina. Sus causas seguramente se encuentren en los pasados más o menos autoritarios que padecieron todos los países de la región y en el hecho de que nuestras democracias siempre funcionaron con bajos niveles de rendición de cuentas y poco efectivos mecanismos horizontales y verticales de control (O’Donnell, 1994; O’Donnell, 1998). Los marcos jurídicos adecuados permiten empezar a desarmar esa cultura del secreto, ya que ellos incentivan prácticas que, paulatinamente y no sin dificultades, van implementando la cultura de la transparencia. Ella es la causa por la cual la propia Organización de Estados Americanos ha impulsado y promovido la Ley Modelo de Acceso a la Información: sin estructuras legales fuertes, con burocracias abocadas a ellos, es muy difícil modificar culturas burocráticas consolidadas (OEA, 2010).

El ordenamiento jurídico venezolano se encuentra a las antípodas de los avances producidos en la región en los últimos años. Él no sólo no cuenta con una ley de acceso a la información sino que, como hemos visto, consagran en numerosas normas el principio del secreto, restringe el

²⁴ Cfr. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. 28 de diciembre de 2010. G.O Ext. 6.015.

²⁵ Cfr. Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículo 47. 7 de febrero de 2011. G.O 39.610.

²⁶ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley N° 6.217. 31 de julio de 2008. G.O Ext. 5.890.

acceso a la información a ciertos grupos y habilita decisiones discrecionales sobre la publicidad de información. Cuando las normas buscan seguir más de cerca los estándares interamericanos, es decir, cuando optan por establecer excepciones explícitas, el legislador lo ha hecho utilizando un lenguaje vago y ambiguo que no respeta los estándares interamericanos de derechos humanos que hemos explorado en el curso de esta sección.

Una forma posible de solucionar las falencias del ordenamiento jurídico es a través de los tribunales. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en la Argentina. Ese país tampoco cuenta con una ley de acceso a la información. Sin embargo, de manera creciente los tribunales han reconocido el acceso a la información y han establecido principios respetuosos del sistema interamericano de derechos humanos²⁷. En este sentido, las falencias que es posible encontrar en el ordenamiento jurídico pueden ser resueltas, al menos parcialmente, por los tribunales, que están en condiciones de invocar el principio de supremacía de la Constitución para resguardar los derechos de los ciudadanos. En Venezuela, como veremos a continuación, ello no ocurrió: los tribunales no sólo no resolvieron los problemas de constitucionalidad y convencionalidad que existen en el ordenamiento jurídico sino que los empeoraron al consagrar en la jurisprudencia criterios restrictivos que van más allá de las restricciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

El poder judicial como garante del secretismo

En el caso venezolano, los tribunales no sólo no han solucionado los problemas que presentan los marcos legales y regulatorios explorados previamente, sino que los han empeorado. Las cortes venezolanas no han dudado en consagrar en su jurisprudencia criterios restrictivos que cierran el paso a los reclamos ciudadanos y dejan a éstos últimos sin acceso a remedios efectivos en el ámbito interno. Resaltar estos criterios jurisprudenciales es fundamental para que la Comisión Interamericana pueda tener un panorama acabado sobre la situación del derecho de acceso a la información en Venezuela. La expansión de criterios restrictivos en materia de acceso a la información en tribunales cuya independencia ya ha sido objeto de atención por parte de la CIDH (CIDH, 2009a: párr. 184) pone en evidencia los efectos tangibles de la falta de independencia judicial: la violación de los derechos humanos de los ciudadanos, especialmente de aquellos derechos que funcionan como herramienta de control de los poderes públicos (CIDH, 2010a: párr. 5).

Tal vez la forma más clara de presentar este tipo de jurisprudencia sea exponer en orden cronológico cómo los tribunales venezolanos fueron consolidando una verdadera jurisprudencia del secreto.

Incompetencias e inadmisibilidades: la primera etapa del *laissez-faire* judicial

El 22 de junio de 2005, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela resolvió denegar el acceso a una copia del Plan Ávila, un documento que establecía medidas de seguridad y orden público en el área metropolitana de Caracas²⁸. El documento había sido solicitado por Provea, el Programa Venezolano de Educación - Acción en Derechos Humanos, para informar la redacción de su informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. Como lo ha sostenido la CIDH, la seguridad ciudadana es una cuestión que debe abordarse con una perspectiva de derechos humanos (CIDH, 2009b) y acceder a información respecto de cómo el estado aborda estos problemas es un mecanismo idónea para permitir el monitoreo de esas políticas públicas por parte de la sociedad civil.

²⁷ Sobre el punto, ver ADC (2013a) y ADC (2013b).

²⁸ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 1317 del 22 de junio de 2005. Disponible en <http://goo.gl/MA88vg>.

El documento fue negado por el Ministerio de Defensa, que argumentó que el mismo “contempla la materia de seguridad y defensa de la Nación” y “existe una reserva en torno a la clasificación y divulgación de los aspectos operacionales que contempla el mismo, todo ello con fundamento legal en la normativa jurídica prevista en el artículo 325 de la Constitución”. En efecto, ese artículo establece que “[e]l Ejecutivo Nacional se reserva la clasificación y divulgación de aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca.”

La Sala Constitucional negó el acceso a esa información al considerar que la acción de amparo iniciada por Provea era inadmisibile, toda vez que el artículo 6.1 de la ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece en su artículo 6.1 que la acción sera inadmisibile cuando “hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantías constitucionales”. Para el tribunal, no había amenaza al derecho toda vez que había recibido respuesta por parte del Estado -- aunque la misma fuera negativa. Este caso permitía discutir los límites de la aplicación del artículo 325 de la Constitución de cara a las consideraciones de derechos humanos que, como hemos señalado, deben informar a las cuestiones de seguridad pública. La Sala Constitucional ni siquiera quiso abordar esas cuestiones.

El 23 de febrero de 2006 la Sala Constitucional ratificó una orden judicial de un juzgado de menor jerarquía que prohibía a los medios de comunicación informar sobre los pormenores judiciales de la investigación del asesinato del fiscal Danilo Anderson²⁹. La acción había sido iniciada por abogados del Sindicato Nacional de Trabajadores de Prensa, un colectivo de personas claramente afectadas por la orden de no publicar información. En este caso, la Sala volvió a inclinarse por la limitación del amparo como mecanismo de acceso a la justicia al considerar que los accionantes no estaban legitimados para incoar la acción. El tribunal presentó un criterio que reiteraría en casos posteriores.

“Ha sido reiterada la doctrina de la Sala, respecto a que, en los procesos de amparo, se hace necesaria la demostración de parte del accionante de la concurrencia de ciertas circunstancias, tales como: 1) la existencia de una situación jurídica que le sea propia y en la cual se encuentra; 2) la infracción de derechos y garantías constitucionales que le correspondan; 3) la identificación del autor de la transgresión; y 4) la lesión que las violaciones constitucionales puedan causar o le causaron en su situación jurídica ... En desarrollo de los conceptos expuestos en el fallo parcialmente transcrito, apuntó luego la Sala, en sentencia No. 487 del 14 de abril de 2005, (Caso: Expresos San Cristóbal C.A.) lo siguiente: ‘El fundamento de la indicada decisión parte del hecho que la legitimación activa en una acción de amparo la tienen, en principio, quienes hayan sido directamente afectados en sus derechos constitucionales, y no los que tengan un simple interés en que la misma sea procedente...’³⁰”

El tribunal consideró que los accionantes no estaban legitimados para accionar ya que la medida de censura no está destinada a ellos sino a los “medios de comunicación” en general.

El 9 de julio de 2010, la Sala Constitucional volvió a intervenir en un caso de acceso a la información pública. Se trataba de una acción iniciada por las ONG Espacio Público y Provea a través de la cual solicitaban acceder a “boletines epidemiológicos correspondientes al mes de enero hasta junio de 2009”.³¹ Habían solicitado esa información en junio y agosto de 2009 y la misma había sido negada de manera ficta por el Ministerio de Salud, que simplemente se había negado a explicar por que estos boletines, que se distribuían desde 1938, habían dejado de publicarse. En este caso, la Sala Constitucional

²⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 0321 del 23 de febrero de 2006. Disponible en <http://goo.gl/vZK9qs>.

³⁰ Ídem, punto VI.

³¹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 697 del 9 de julio de 2010. Disponible en: <http://goo.gl/KXzu6l>.

consideró que la acción de amparo no era la vía judicial adecuada para presentar su reclamo. La Sala reiteró nuevamente un criterio sobre el que volvería en el futuro:

“...conviene reiterar que, conforme a la interpretación que consolidada jurisprudencia ha brindado al artículo 6.5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (cfr., entre otras, sentencias nos 848/2000, 2278/2001 y 1282/2002), para que el amparo resulte admisible es necesario que hayan sido agotados los mecanismos procesales existentes sin que haya sido lograda la tutela merecida, o que los mismos resulten inidóneos para restituir o salvaguardar el derecho lesionado o amenazado a serlo”.³²

Estos antecedentes judiciales ponen de presente la actitud de los tribunales venezolanos ante los ciudadanos que solicitan acceder a la información pública. Muchas veces, la misma vía de reclamo era denegada y considerada inadmisibile. Al respecto, cabe recordar que esta Comisión ha señalado que el Estado está obligado a contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información (CIDH, 2010a: 29). La Comisión precisó con detalle los requisitos de esa acción:

“Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas” (CIDH, 2010a: 29).

Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que “la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio [e]stado de [d]erecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”³³.

Sobre este punto el artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece:

“Artículo 27. Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto. La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto o puesta bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna. El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.”

³² Ídem, punto III.

³³ Cfr. Corte I.D.H., Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 75; Corte I.D.H., Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 131; y Corte I.D.H., Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 193.

Resulta evidente que la acción adecuada en el ordenamiento interno venezolano para exigir el restablecimiento de un derecho fundamental violentado por el Estado es la acción de amparo prevista en el artículo citado. Sin embargo, la Sala Constitucional ha neutralizado de manera sistemática esta garantía constitucional en relación al acceso a la información pública y señaló de manera reiterada que la acción de amparo constitucional no es la vía adecuada. Al hacerlo, los tribunales han cerrado el último paso que los ciudadanos venezolanos tenían disponible para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en el orden interno.

La restricción del acceso a la información: barreras judiciales ante la falta de reglamentación legal

Las decisiones que niegan el acceso a la información con base en un análisis sobre el fondo de las cuestiones involucradas son pocas ya que, como vimos, la mayoría los casos son desechados sobre la base de inadmisibilidades procesales. Sin embargo, una decisión de la Sala Constitucional refleja la visión angosta del tribunal sobre el derecho de acceso a la información pública.

El 15 de julio de 2010, la Sala Constitucional ingresó a analizar el fondo de un caso en el que se reclamaba el acceso a la información: se trataba de un pedido de la ONG Espacio Público para acceder a información financiera de diversos funcionarios públicos³⁴. En particular, Espacio Público había solicitado conocer el salario base y otras erogaciones que devengan el Contralor General de la República y las remuneraciones del resto del personal de la Contraloría General de la República. Este organismo había negado esa información con argumentos vinculados a la supuesta invasión a la esfera privada de los funcionarios que supondría entregar esa información a los ciudadanos.

La Sala Constitucional consideró que los accionantes no habían demostrado cómo el acceso a esa información era necesario para promover la transparencia pública.

“Al respecto, cabe señalar que aun cuando efectivamente se invocó un interés que se interrelaciona con la necesidad de proteger otro bien jurídico constitucional, este es, la participación ciudadana en la gestión pública; sometida la pretensión de amparo al test de constitucionalidad, constata la Sala que la parte accionante no acredita cómo la información solicitada sería de utilidad para la participación ciudadana en pro de la transparencia de la gestión pública. En otras palabras, no parece proporcional la magnitud de la información solicitada en pro de la transparencia de la gestión fiscal, ni siquiera las acciones concretas para las cuales se utilizaría la información solicitada. Razón por la cual, en criterio de la Sala, no existe un título legítimo para tolerar la invasión en el derecho constitucional a la intimidad del Contralor General de la República y el resto de los funcionarios adscrito al órgano contralor”>.³⁵

Esta decisión de la Sala Constitucional puede contrastarse con una decisión en un caso similar del Superior Tribunal Federal de Brasil, que tan sólo una semana antes había considerado constitucional la decisión del alcalde de Sao Paulo de publicar en Internet “los nombres, puestos y salarios de los 147.000 empleados de esa alcaldía y de 15.000 personas contratadas por la ciudad” (CIDH, 2010a: párr. 160). El tribunal consideró que el principio de máxima divulgación que debe aplicarse en materia de acceso a la información pública debería prevalecer sobre los intereses de privacidad involucrados.

³⁴ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 745 del 15 de julio de 2010. Disponible en: <http://goo.gl/Cajr1>.

³⁵ Id. punto IV, in fine.

La decisión de referencia es además relevante ya que la Sala Constitucional precisó que, ante la falta de regulación del derecho de acceso a la información pública, es necesario --a partir de esta sentencia-- que (a) el o la solicitante de la información manifieste expresamente las razones o los propósitos por los cuales requiere la información y (b) que la magnitud de la información que se solicita sea proporcional con la utilización y uso que se pretenda dar a la información solicitada. Este criterio establecido por la Sala Constitucional es relevante ya que va en contra de lo que establecen los estándares interamericanos de derechos humanos.

En efecto, la Comisión ha recordado que “no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado” (CIDH, 2010a: párr. 17). Asimismo, la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA establece en su artículo 23.1 que los requisitos para el acceso a la información son mínimos: se debe consignar la información de contacto, la descripción de la información que se solicita y la forma en que se prefiere que se entregue la información. Nada dice la Ley Modelo sobre la necesidad de explicar por qué se quiere la información ni realizar un análisis de proporcionalidad: los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública por el mero hecho de ser ciudadanos. Ese es el criterio uniforme que surge de los estándares interamericanos de derechos humanos y que los criterios de la Sala Constitucional vulneran.

La réplica de los criterios restrictivos

Desde entonces, estos criterios adelantados por la Sala Constitucional que se consolidaron hacia mediados de 2010 fueron utilizados una y otra vez para negar protección judicial a los ciudadanos que demandaban su derecho a acceder a información pública.

El 23 de mayo de 2012, la Sala Constitucional insistió sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo para reclamar ante la violación del derecho de acceso a la información, en este caso vinculado a los programas de atención a víctimas de la violencia contra la mujer. La oficina requerida nunca contestó y la Sala Constitucional señaló que la acción de amparo era inadmisibile y consideró que correspondía incoar el recurso por abstención o carencia.³⁶

El 6 de junio de 2012, la Sala Político Administrativa resolvió declarar inadmisibile un recurso de abstención o carencia presentado por la ONG Espacio Público para acceder a información sobre una serie de envíos televisivos oficiales en las que se la atacaba. El Tribunal consideró que la acción *había caducado al momento de ser presentada [fn^29.2]. Tan sólo unos días después, la Sala Constitucional insistió con su criterio de considerar inadmisibile la vía del amparo para reclamar por el acceso a la información, esta vez en un caso en el que se pedía acceder a información sobre medicinas vencidas.³⁷

El 3 y el 18 de diciembre de 2014 la Sala Constitucional volvió a declarar inadmisibles amparos presentados en casos en donde se pedía información sobre el bloqueo a páginas de Internet por parte de la autoridad administrativa y sobre políticas de salud sexual y reproductiva.³⁸ En el primer caso lo hizo sobre la base del criterio sentado en la sentencia 745 del 15 de julio de 2010, ya que

36 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 679 del 23 de mayo de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/MOFJte>.

37 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 805 del 18 de junio de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/uJJAAX>.

38 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 1636 del 3 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/yV3RF3> y sentencia No. 1736 del 18 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/Z62Wms>.

señaló que los accionantes no habían explicado “hacia dónde estaría dirigido el control que se pretende ejercer, ni cuáles serían las actuaciones realizadas por la Administración que --a su decir-- conllevarían a una posible infracción o irregularidad que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos”³⁹. En el segundo, insistió sobre ese punto al señalar que los accionantes no habían explicado “hacia dónde estaría dirigido el control que se pretende ejercer, ni cuáles serían las actuaciones realizadas por la Administración que --a su decir-- conllevarían a una posible infracción o irregularidad que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos”. La repetición textual del criterio no es causal: la Sala Constitucional ha sido consistente en tener la misma respuesta ante los reclamos de acceso a la información de los ciudadanos.

Cabe señalar que en el último caso el tribunal consideró que el acceso a la información atenta contra la eficacia y eficiencia de la administración. Vale la pena subrayar el criterio en el contexto en el que se lo postula.

**”En criterio de esta Sala, peticiones como las de autos, donde se pretende recabar información sobre la actividad que ejecutará el Estado para el logro de uno de sus fines, esto es, en cuanto a la regulación, formulación, dirección, orientación, planificación, coordinación, supervisión y evaluación de los lineamientos, políticas y estrategias en materia del sector salud, atenta contra la eficacia y eficiencia que debe imperar en el ejercicio de la Administración Pública y del Poder Público en general, debido a que si bien toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a cualquier organismo público y a recibir respuesta en tiempo oportuno, frente a ese tipo de solicitudes genéricas, la Administración tendría que dedicar tiempo y recurso humano a los fines de dar explicaciones acerca de la amplia gama de actividades que debe realizar en beneficio del colectivo, situación que obstaculizaría y recargaría además innecesariamente el sistema de administración de justicia ante los planteamientos de esas abstenciones” (el destacado nos pertenece).⁴⁰

Como puede observarse, los criterios jurisprudenciales restrictivos no se limitan a obstáculos formales o procedimentales que implicarían una violación del artículo 13 de la Convención Americana y del artículo 25 sino que constituyen una verdadera interpretación contraria a los estándares interamericanos de derechos humanos. Éstos consideran no sólo que el derecho a la información no es un obstáculo para la administración sino que es un componente fundamental del ejercicio de la ciudadanía democrática.

El 2 de octubre de 2012, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo ratificó los criterios de la Sala Constitucional respecto de la inadmisibilidad de la acción de amparo como vía para resguardar al acceso a la información.⁴¹ Lo hizo en un caso en el que la ONG Espacio Público había pedido información sobre el número de homicidios en el primer semestre de 2011 y la tasa de criminalidad en Venezuela entre 2008 y 2011.

El 29 de noviembre de 2013, la Sala Constitucional rechazó un recurso de revisión presentado por el periodista César Bátiz contra una sentencia de segunda instancia que rechazaba un reclamo de acceso a la información pública contra el Ministro del Poder Popular de Petróleo y Minería.⁴²

El 17 de junio de 2014 fue interpuesto un recurso de abstención o carencia ante la Corte Primera de lo Contencioso y Administrativo que perseguía la publicación de la Gaceta Legislativa de la Asamblea

39 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 1636 del 3 de diciembre de 2014, parte IV.

40 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia No. 1736 del 18 de diciembre de 2014, parte IV.

41 Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 1478 del 2 de octubre de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/n0Vxtm>.

42 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia del 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://goo.gl/4afsTz>.

Nacional y el diario de debates del Parlamento (práctica que venían realizando dicho órgano de forma regular y que cesó sin explicaciones). El caso fue remitido el 4 de agosto de 2014 a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y a la fecha el Tribunal no se pronunció al respecto⁴³.

El 17 de julio de 2014, la Sala Constitucional insistió con su criterio de inadmisibilidad, esta vez rechazando un pedido de acceso a la información que buscaba acceder a información sobre las empresas a las que le habían sido asignadas divisas por parte de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI).⁴⁴ Lo mismo hizo el 5 de agosto de 2014, en un caso en el que la ONG Espacio Público había pedido información sobre las medidas adoptadas ante las recomendaciones de un informe producido por la Contraloría General de la República. Allí se buscaba conocer si se habían tomado pasos para mejorar la provisión interna de medicinas. La Sala Constitucional consideró que pedir esa información “atenta contra la eficacia y eficiencia que debe imperar en el ejercicio de la Administración Pública, y del Poder Público en genera...”⁴⁵

El 28 de julio de 2015, la Corte Segunda Contencioso Administrativo declaró la inadmisibilidad del recurso de abstención o carencia interpuesto por la ONG Transparencia Venezuela que perseguía la obtención de una repuesta a las diversas comunicaciones sobre presuntos hechos de corrupción realizados por funcionarios públicos. La Corte señaló que el recurso se había sido declarado inadmisibile: “Por cuanto no se ha cumplido con el requisito establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N°. 745 del 15 de julio de 2010, con carácter vinculante (1. Especificar para qué o con qué propósito se requiere dicha información; 2. Estar legitimado para realizar esa petición)”⁴⁶.

El 4 de agosto de 2015, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia declaró inadmisibile un recurso de abstención introducido contra el Banco Central de Venezuela (BCV) que le exigía atender la obligación de publicar las principales estadísticas económicas del país. La Sala Político lo declaró inadmisibile “por cuanto no se presentó junto con la demanda, los documentos indispensables para verificar su admisibilidad (...).”⁴⁷

El 12 de agosto de 2015, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo se pronunció acerca de la inadmisibilidad de un recurso de abstención que solicitaba respuesta a denuncias de corrupción en los siguientes términos: “(...)la parte actora no señaló las razones ni los propósitos por los cuales requería que (...) le suministrara información referente a las presuntas denuncias efectuadas a funcionarios de ese Servicio por presuntos hechos de corrupción”⁴⁸

En conclusión, se han utilizado los siguientes criterios para limitar al acceso a la información: i) Falta de legitimidad de las organizaciones; ii) Proporcionalidad del uso en la información solicitada; iii) Falta de justificación en la información solicitada; iv) Amparo como vía inidónea para la defensa del acceso a la información; v) Agotamiento de mecanismos judiciales previos; y vi) Agotamiento de gestiones previas; vii. No responde.

43 El expediente en cuestión está registrado bajo el número AA40-A-2014-001069 en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia aún en espera de pronunciamiento hasta la fecha (8 de agosto de 2015)

44 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia del 17 de julio de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/Ebs09y>.

45 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sentencia del 5 de agosto de 2014.

46 Corte Segunda de lo Contencioso y Administrativo, Sentencia N° del 28 de julio de 2015. Disponible en: Sentencia <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2015/JULIO/1478-28-AP42-G-2015-000185-2015-0705.HTML>

47 Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 935 del 4 de agosto de 2015. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/agosto/180378-00935-5815-2015-2015-0732.HTML>

48 Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, Sentencia N° del 12 de agosto de 2015. Disponible en: <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2015/AGOSTO/1478-12-AP42-G-2015-000211-2015-0784.HTML>

Impacto

En las secciones anteriores hemos destacado cómo el marco legal venezolano no se caracteriza sólo por la falta de regulación del acceso a la información pública sino por múltiples obstáculos, establecidos en distintas disposiciones, que impiden el ejercicio de este derecho de conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos. Asimismo, hemos visto cómo los tribunales venezolanos, lejos de salvar las deficiencias legislativas, las empeoran a través criterios restrictivos que dificultan el acceso a la jurisdicción a través de la vía del amparo constitucional y que establecen criterios para evaluar pedidos de acceso a la información incompatibles con los estándares interamericanos. Estos múltiples obstáculos son el resultado de la omisión y la acción de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. En conjunto, representan una situación de flagrante violación del derecho de acceso a la información pública, el cual no es otra cosa que la expresión de la deplorable situación institucional que atraviesa nuestro país.

En esta sección final queremos destacar cómo estos obstáculos al acceso a la información pública afectan a otros derechos humanos de manera indirecta e impactan sobre el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Efectos indirectos sobre otros derechos

Transparencia Venezuela ha documentado diversos casos en los que es posible identificar esas afectaciones, una cuestión que ha sido profusamente estudiada en especial en relación a información estadística necesaria para evaluar la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Tal como lo ha sostenido la CIDH en su informe Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el estado está obligado a producir información como consecuencia de su deber de adoptar medidas positivas para la resguardar el ejercicio de derechos sociales (CIDH, 2008: párr. 58). Según la CIDH, ello “no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria” (CIDH, 2008: párr. 58).

El impacto del acceso a la información se ha detectado por ejemplo en políticas públicas vinculadas al acceso a la salud. Por ejemplo, la académica Alicia Ely Yamin ha estudiado cómo el acceso a información adecuada es relevante para detectar patrones de violaciones de derechos, ya que permite juzgar los efectos de programas y políticas que impactan directamente en la protección o desprotección de muchos derechos humanos (Yamin, 2005: 1200). Lo mismo ha hecho la Corte Suprema del estado de Texas en Estados Unidos, que entendió que la información es un recurso fundamental para evaluar el derecho al acceso a una educación adecuada.⁴⁹

En los casos documentados por Transparencia Venezuela es posible encontrar las mismas dinámicas según las cuales la falta de acceso a la información impacta en otros derechos. Por ejemplo, la suspensión de la publicación del boletín epidemiológico impide la aplicación adecuada de políticas de salud pública de control, protección y ataque a los factores causales. Específicamente, esa falta de acceso, cuando es negada a actores de la sociedad civil, impide el control de esas políticas y el

⁴⁹ Sobre este caso, ver Sabel y Simon (2004).

accionar del estado se oculta detrás de un manto de opacidad que impide la rendición de cuentas. ¿Cómo saber si el estado actuó bien en relación a tal o cual epidemia?

En el caso de la seguridad alimentaria la opacidad profundiza la crisis. El estado venezolano centralizó desde 2003 la obtención de divisas para la adquisición de bienes y servicios. Los proveedores requieren acceso a divisas, tanto para producir localmente --por la necesidad de insumos importados-- como para las importaciones. En los últimos años se ha hecho más irregular y restringida la asignación de divisas, causando desabastecimiento y/o escasez en insumos básicos para el cumplimiento de los derechos. La opacidad en la asignación de divisas favorece a las personas o grupos privilegiados. Es fundamental poder tener acceso sin restricciones a los datos sobre diseño, creación, responsabilidades, recursos, ejecución, resultados, indicadores, y demás información sobre los programas ejecutados por el estado.

Los programas sociales denominados “misiones sociales” implementados por el gobierno venezolano desde año 2003 dirigidos a cubrir las necesidades de la población más vulnerable desde diversos ámbitos: salud, vivienda, educación, alimentación, entre otros. recibieron hasta el año pasado 368.469 millones de dólares (Bs. 969.232 millones).

Pero sobre esa inmensa cantidad de dinero, sobre las metas logradas el estado venezolano no ha publicado indicadores, planes, ejecuciones de obras, licitaciones y contratos abiertos. La Oficina Nacional del Tesoro, Oficina Nacional de Presupuesto y los Ministerios relacionados, no publican informes de gastos desde el año 2010. Esta opacidad aumenta la posibilidad de abuso o corrupción en la asignación de contratos o compra de bienes y servicios y genera dudas de que los recursos se utilicen completamente en los programas sociales de forma efectiva. Tampoco se publica datos completos sobre pobreza, con lo cual no hay datos oficiales verificables que anuncien el éxito de las misiones.

De un programas multimillonarios como la Gran Misión Vivienda Venezuela, se desconocen los criterios de selección y el listado de beneficiarios; la información no se encuentra disponible en la página web institucional del organismo encargado como lo es el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat www.mvh.gob.ve, la adjudicación no responde a criterios conocidos, claros y equitativos. Con un censo de posibles beneficiarios de 3.700.000 familias y una supuesta entrega, de acuerdo a datos oficiales, de 700.000 viviendas desde 2011 hasta abril 2015, la selección reviste alta complejidad y requiere total transparencia para evitar privilegios y abusos, y así garantizar que los beneficiarios sean las familias con mayor necesidad.

No existe un sistema de indicadores sociales ni registros estadísticos que permitan medir el impacto que han generado las misiones en la población. Los últimos datos estadísticos que revela el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁵⁰ concernientes a las misiones sociales corresponden a enero 2013

En lo relativo al derecho a la seguridad ciudadana y ejecutado operativamente por la Misión A Toda Venezuela adscrita al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz no se refleja los indicadores estadísticos de seguridad ciudadana, y el Observatorio Venezolano de Seguridad Ciudadana (OVSC)⁵¹, no publica datos ni su sistema de mediciones.

50 http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=146&Itemid=80#

51 <https://siesec.ovs.gob.ve:8443/share/page/site-index>

Datos importantes de diversas áreas no están disponibles, las peticiones de información y publicación no reciben respuestas y la búsqueda de justicia ante el máximo tribunal obtiene negativas y regaños. Algunos datos vitales restringidos en Venezuela:

- Tasa oficial de homicidios.
- Monto manejado por el FONDE y el destino de los recursos.
- Producción mensual de PDVSA.
- Los contratos de obras de infraestructura y transporte.
- Lista de beneficiarios de la misión vivienda.
- Índice de Inflación 2015.
- Declaraciones patrimoniales de los altos funcionarios del Gobierno.
- Monto de los regalos a Bolivia, Nicaragua y Cuba.
- Resultados de las investigaciones a empresas de maletín que recibieron \$20 mil millones de Cadivi.
- ¿Cómo entran armas y drogas a las cárceles?
- ¿Quién opera el contrabando de gasolina en las fronteras?
- ¿Quién habita en la Casona?
- Contratos y convenios con China y Rusia.
- Valor de la canasta alimentaria y la balanza comercial.
- Índice de pobreza 2014 y 2015.
- Boletín epidemiológico.
- Desempeño de las empresas públicas.
- Estatus financiero de las empresas básicas.
- Motivos de paralización del Transbarca y el terminal de pasajeros
- Razones de la suspensión del Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor.
- Resultados de la investigación e identificación de responsables de la Masacre en el Centro Penitenciario Urbana el 25 de enero 2013.
- Responsables de tratos crueles, degradantes e inhumanos en instalaciones militares en 2014.
- Listado de beneficiarios, prestaciones, contratos e inversión de la GMVV.
- Índices de pobreza y escasez en el estado Lara.
- Listado de los candidatos a diputados producto del consenso de la MUD.
- ¿Por qué participa Metro de Maracaibo en proyectos de la GMVV?
- Listado de empresas contratadas para instalación (chips) del Sistema Automatizado de Combustible.

- Listado de funcionarios condenados por casos de: corrupción, extorsión o vinculaciones con el crimen organizado.
- Avance real de obras de infraestructura pública.
- Listado de denuncias de irregularidades en la Gobernación Bolivariana del estado Zulia.
- Situaciones emergentes en salud y seguridad.
- Distribución del presupuesto anual del estado.
- Parámetros de calidad del agua para consumo humano del estado Carabobo.
- Informe de ejecución del proyecto construcción del nuevo trasvase del Lago de Valencia hacia el Pao-Cachinche, por un monto de USD 580.000.000.
- Informe de ejecución del proyecto de construcción y mejoras de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, por un monto de Bs. 17.697.000.
- Informe de ejecución del proyecto de rehabilitación de Plantas Potabilizadoras y Creación del Laboratorio Nacional de Calidad de Aguas, por USD 180.000.000.
- Informe de ejecución del proyecto de rehabilitación de la Planta la Mariposa y Construcción de la Planta Mariposa II, por USD 150.000.000.
- Estatus de la construcción del Metro de Valencia.
- Términos de adjudicación de contratos con las empresas extranjeras y criterios de adjudicación a beneficiarios de viviendas en Ciudad Chávez.
- Monto total de la deuda contraída con el holding de empresas encargadas de la construcción del Ferrocarril La Encrucijada – Puerto Cabello.
- Cuando van a terminar el Túnel San Diego-El Trigal, y cuanto va a costar.
- Estatus del proyecto Nuevo Terminal de Contenedores de Puerto Cabello.
- Plan de planificación y ejecución del Proyecto Nuevo Parque Metropolitano del Sur.
- Fecha de inauguración de la obra Unidad penitenciaria Fénix.
- Estatus de las denuncias sobre violación a los DDHH a trabajadores de los medios de comunicación en el período 2000-2015.
- Estatus de la investigación sobre delitos ambientales cometidos durante la construcción del complejo urbanístico Ciudad Tavacare.
- Listado de funcionarios de la policía estatal que han solicitado su baja en el periodo 2014 – 2015.
- Índice de producción de la región.
- Número de ambulatorios de Barrio Adentro funcionales en el municipio Barinas.
- Lista de beneficiarios de la Misión Vivienda por municipio.
- Inversión total destinada para la construcción del Hospital tipo IV “Alberto Adriani”.
- ¿Por qué está paralizada la construcción del Hospital tipo IV “Alberto Adriani”?

- ¿Por qué si la promesa de culminación del hospital “Alberto Adriani” era para finales de 2009, ahora es finales de 2016 pero la obra sigue paralizada?
- Inversión total en la construcción de las plantas eléctricas de los municipios Libertador y Campo Elías.
- ¿Por qué prometieron rutas de Conviasa a la ciudad de Mérida y no las han iniciado?
- Presupuesto asignado a tercer tramo y obra d Fecha de culminación del tercer tramo del Trolebus.
- Fecha de culminación del tercer tramo del Trolebus.
- Cronogramas de cierre de vías por construcción del tercer tramo del Trolebus.
- Motivos de retraso en el inicio de la construcción de viviendas en las zonas AVIVIR prometidas en 2011.
- Presupuesto invertido en el Sistema Teleférico Mukumbarí de VENTEL.
- ¿Razones del retraso en la ejecución de la construcción Sistema Teleférico Mukumbarí de VENTEL?
- Plan de mantenimiento y presupuesto de la Empresa Aguas de Mérida.
- Fecha de culminación de la construcción de la vía alterna en El Vígía (puente sobre el río Chama).
- Estatus de construcción del Tercer puente sobre el Orinoco.
- Estatus del proyecto vía Férrea 2do Puente sobre el Orinoco.
- Estatus de las diferentes obras que componen Ciudad del Acero.
- Relación del caso del Banco de Andorra con Empresas Básicas.
- Listado y términos de convenios China con todas las empresas tuteladas por CVG.
- Inversiones en la Faja Petrolífera del Orinoco.
- Producción real de Sidor.
- ¿Quién es el responsable de que funcionen todas las turbinas de Guri?
- ¿Cuál es la producción de diamantes en el estado Bolívar y porqué ni se cumplió con el Proceso Kimberly?

En el lapso entre 2011 y 2012 la Coalición Proacceso presentó 292 solicitudes de información de las cuales se obtuvo 8 respuestas, de las cuales 6 no fueron satisfactorias⁵². En el período septiembre 2014-2015, desde Transparencia Venezuela se presentaron 51 solicitudes formales de información a distintas dependencias del Gobierno, de las cuales solo una, obtuvo respuesta completa y oportuna, De otras 7 las respuestas señalar que la información no sería otorgada.

Esa opacidad que dificulta la rendición de cuentas en cuestiones tan relevantes como la salud pública, la economía, también impide la rendición de cuentas en relación al manejo de fondos públicos. La falta de información sobre inflación, ejecución del gasto, ingresos petroleros, sueldos de funcionarios o de quienes acceden al sistema de divisas preferenciales implican no sólo obstáculos para un derecho sino verdaderas ventanas de oportunidad para prácticas de corrupción. Si existiese información adecuada y completa sobre cada uno de esos puntos, las oportunidades para la corrupción se verían seriamente disminuidas.

⁵² <http://proacceso.org.ve/solicitudes-de-informacion-publica/>

Efectos sobre el ejercicio de la ciudadanía democrática

En su prólogo al informe Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señaló lo siguiente:

“Los ciudadanos se pueden definir por oposición a los súbditos. Los ciudadanos cuestionan, piden, demandan. Los ciudadanos son ruidosos, se quejan, critican. Los súbditos, por el contrario, obedecen. Aceptan y callan. Están cómodos en el silencio y no cuestionan. No hace falta decir que las democracias exigen ciudadanos y ciudadanas militantes: el acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. En sus manos, la información pública sirve para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado. Es una herramienta que da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra males como la corrupción y el secretismo, que tanto daño hacen a la calidad de la democracia en nuestros países” (CIDH, 2010a, IX).

Creemos que los obstáculos al acceso a la información que hemos documentado en este informe están destinados, principalmente, a dificultar el ejercicio de la ciudadanía democrática a la que la Relatoría es refirió en el párrafo citado. Esta ciudadanía se supone activa y controladora del poder, a través de los sistemas de rendición de cuentas que el politólogo argentino Guillermo O’Donnell llamó horizontales (O’Donnell, 1998). El acceso a la información es precisamente uno de esos mecanismos. A través de ellos, los ciudadanos pueden asegurarse que las divisiones de poderes funcionen, pueden controlar lo que sus representantes hacen y hacerlos rendir cuentas cuando se apartan de sus deberes legales y constitucionales. Como explica O’Donnell:

“Este tipo de rendición de cuentas depende de la existencia de agencias estatales que estén legalmente capacitadas --y de hecho dispuestas a y con capacidad de-- tomar acciones que van desde controles de rutina hasta sanciones criminales o juicios políticos en relación con posibles acciones ilícitas u omisiones de otros agentes o agencias del Estado ... Las lecciones [que O’Donnell obtiene de su estudio] es que simples criminales, que no tienen la intención de satisfacer ningún aspecto del bien común y que son un problema serio en muchos países, son sólo la punta del iceberg. Estoy persuadido que muchas de las deficiencias de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales surgen de la visión de que los límites republicanos sólo deben respetarse de la boca hacia afuera y evitarse siempre que sea posible” (O’Donnell, 1998: 117-118).

En Venezuela información básica sobre la economía, por ejemplo, no se encuentra disponible: desde diciembre de 2014 el Banco Central de Venezuela no publica informes económicos, lo que afecta al proceso de toma de decisiones de los actores económicos, punto que perjudica especialmente a los actores de menos recursos. Asimismo, el parlamento venezolano no publica la Gaceta Legislativa ni los diarios de debates. ¿Qué clase de rendición de cuentas se puede esperar de los funcionarios públicos si la actividad del poder legislativo se encuentra oculta tras un manto de opacidad?

Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas hizo una serie de recomendaciones a Venezuela en el marco del tercer informe periódico en sus sesiones 24^a y 25^a. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos en su cuarto informe periódico señaló el limitado acceso a la información de interés público recomendaron a la República Bolivariana de Venezuela (DDHH de la ONU, 2015).

Con relación a la evaluación sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Estado venezolano :

- i. Adopte medidas necesarias que permitan el libre acceso a la información sobre la organización, funcionamiento y los procesos de decisiones de la administración pública, incluso mediante la adopción de una ley que garantice el acceso a la información de interés público, y la transparencia de la administración pública en la práctica;
- ii. Asegure la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, tales como la presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos, así como normas de supervisión independientes;
- iii. Establezca mecanismos eficaces de difusión de la información que sea de interés para los titulares de derechos con relación a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como criterios de elegibilidad para programas sociales, resultados de indicadores, así como informes de rendición de cuentas.
- iv. Que el Estado parte continúe promoviendo la recopilación sistemática de datos, así como la elaboración y utilización de estadísticas sobre los indicadores de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales basadas en tales datos. A este respecto, remite al Estado parte al marco conceptual y metodológico de los indicadores de los derechos humanos elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (véase HRI/MC/2008/3). El Comité insta al Estado parte que incluya en su siguiente informe periódico datos estadísticos anuales comparativos sobre el ejercicio de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana y rural y otros criterios pertinentes.”

Con relación a la evaluación sobre la aplicación del pacto internacional de derechos civiles y políticos

- i. Asegurar que su legislación sea plenamente compatible con el artículo 19 del Pacto; que cualquier restricción del ejercicio de la libertad de expresión, incluyendo el ejercicio de las potestades de monitoreo, cumpla plenamente con las estrictas exigencias establecidas en el artículo 19, apartado 3, del Pacto y desarrolladas en la Observación general N° 34 (2011) del Comité sobre libertad de opinión y libertad de expresión; y que las autoridades encargadas de aplicar las leyes relativas al ejercicio de la libertad de expresión ejerzan su mandato de manera independiente e imparcial;
- ii. Considerar la posibilidad de despenalizar la difamación así como aquellas figuras que prevean sanciones penales para quienes ofendieren o irrespetaren al Presidente u otros funcionarios de alto rango u otras figuras similares y debería, en todo caso, restringir la aplicación de la ley penal a los casos más graves, teniendo en cuenta que la pena de prisión nunca es un castigo adecuado en esos casos;
- iii. Garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información de interés público.”

Conclusión

Este informe tuvo por objeto poner de presente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la situación del derecho de acceso a la información pública en Venezuela. Hemos señalado y documentado los obstáculos legales y jurisdiccionales que existen en nuestro país para el ejercicio de este derecho. Al momento de concluir nuestra presentación, no podemos dejar de señalar el vínculo que estas violaciones tienen con el estado general de la democracia en nuestro país. Se trata de una situación de deterioro indisimulable, estructurada, que la propia Comisión documentó en sus informes anuales de 2003 y 2009. Asombrosamente, la situación de deterioro parece continuar sin detenerse: desde la represión a las protestas sociales del año pasado hasta los presos políticos como Leopoldo López, la situación de los derechos humanos en el orden interno resulta alarmante y preocupante.

Continuar su labor de defensa, promoción y protección de los derechos humanos en todo el continente, pero especialmente en nuestro país, cuyos ciudadanos se encuentran desamparados judicialmente en el orden interno y para quienes sólo queda la Comisión como última esperanza en la defensa de sus derechos. En efecto, desde su renuncia a la Convención Americana, la República de Venezuela ha manifestado desdén hacia los organismos internacionales de derechos humanos, tal como revela la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 15 de septiembre de 2015 en la que consideró inejecutable a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Granier y otros.

Para Transparencia Venezuela, la Comisión Interamericana representa una instancia fundamental para su trabajo de defensa y promoción del derecho de acceso a la información. Este derecho revela, en nuestro trabajo, la función eminentemente instrumental que la propia Comisión le ha reconocido en numerosas oportunidades. En efecto, para nosotros el derecho de acceso a la información es, principalmente, una herramienta para la lucha contra la corrupción a la que Transparencia Venezuela está abocada. Creemos firmemente que la misma afecta de manera directa al sistema democrático.

La corrupción da poder a los funcionarios por sobre los ciudadanos. Crea distancias entre unos y otros. Permite que quienes acceden al poder consoliden su posición y obstaculicen los intentos de otros ciudadanos por acceder a esos cargos. La corrupción destruye la relación entre los ciudadanos y sus representantes y la reemplaza por vínculos clientelares entre súbditos y patronos. La corrupción destruye al estado de derecho porque favorece las prácticas ilegales para interactuar con el Estado de manera efectiva. No sólo afecta a los funcionarios públicos que son parte del sistema sino a todos los que entran en contacto con él. La corrupción se trata sólo superficialmente del desvío de fondos públicos a bolsillos privados. La corrupción deforma los lazos sociales que supone una sociedad democrática y, de esa manera, corroe al sistema por dentro.

Por estas razones, cuando solicitamos a la Comisión Interamericana que preste especial atención a Venezuela en relación a este derecho, estamos pidiendo ayuda y protección ante la violación de un derecho instrumental sin el cual, creemos, la democracia no es posible.

Referencias

- ADC. (2013a). Un derecho débil. investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la argentina. (Policy Paper). Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.
- ADC. (2013b). Un mal balance: Los datos personales como barrera al acceso a la información en la argentina. (Policy Paper). Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.
- Cainfo. (2011). Venciendo la cultura del secreto. Montevideo: Cainfo.
- CIDH. (2000, octubre). Declaración de principios sobre libertad de expresión.
- CIDH. (2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2009a). Democracia y derechos humanos en venezuela. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2009b). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2010a). El acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2010b). Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- DDHH de la ONU, Comité de. (2015). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la república bolivariana de venezuela. Ginebra: Comité de DDHH de las Naciones Unidas.
- Libre Expresión e Información, Alianza Regional por la. (2011, octubre). Informe regional sobre acceso a la información. Washington, DC.
- OEA, Asamblea General de la. (2001, septiembre). Carta democrática interamericana.
- OEA, Asamblea General de la. (2008, agosto). Principios sobre el derecho de acceso a la información.
- OEA, Asamblea General de la. (2009, junio). Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia.
- OEA, Asamblea General de la. (2010). Ley modelo de acceso a la información de la OEA.
- O'Donnell, Guillermo A. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. doi:10.1353/jod.1994.0010
- O'Donnell, Guillermo A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. doi:10.1353/jod.1998.0051

Sabel, Charles F., y Simon, William H. (2004). Destabilization rights: How public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, 10151101. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/4093364>

TRANSPARENCIA, Asociación Civil. (2014). *Es legal pero injusto*. Caracas, Venezuela: Transparencia Venezuela.


Yamin, Alicia Ely. (2005). The future in the mirror: Incorporating strategies for the defense and promotion of economic, social and cultural rights into the mainstream human rights agenda. *Human Rights Quarterly*, 27(4), 1200-1244. doi:10.1353/hrq.2005.0056



 <http://transparencia.org.ve/>

 NoMasGuiso
#ObservatorioMisiones

 [facebook.com/Transparenciatv](https://www.facebook.com/Transparenciatv)

 @NoMasGuiso

 [TransparenciaTV](https://www.youtube.com/TransparenciaTV)