

Presentación en calidad de
amicus curiae
en el caso
Defensoría del Pueblo contra
Municipalidad de San Lorenzo
s./ Acción de
Inconstitucionalidad

Presentación realizada por Open Society Justice Initiative ante
la Corte Suprema de Justicia de Paraguay

Febrero de 2010

Expediente número: 1054/2008

**Sobre la constitucionalidad de la sentencia del Tribunal de Apelaciones dictada en el
asunto**

Defensoría del Pueblo contra Municipalidad de San Lorenzo

COMENTARIOS ESCRITOS DE *THE OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE*

Introducción y declaración de interés

1. *The Open Society Justice Initiative* (Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta, en lo sucesivo, «The Justice Initiative») realiza esta presentación a fin de asistir a la Corte Suprema de Justicia de Paraguay en la comprensión de las leyes y prácticas de otras naciones respecto al derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado y, en particular, la publicidad de información sobre la remuneración y los beneficios de que gozan los funcionarios gubernamentales. Este escrito pone de relieve los parámetros empleados para una mejor aplicación de los objetivos y políticas subyacentes en los regímenes de acceso a la información e integridad gubernamental, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, el derecho a la intimidad de los funcionarios de gobierno. Este informe toma como base disposiciones relevantes del Derecho internacional y comparado, así como las prácticas habituales de Estados americanos y otras destacadas jurisdicciones, en relación con cuestiones de importancia crítica, tales como: (i) si debe acreditarse la existencia de un interés personal para justificar el acceso a la información pública, y (ii) cómo equilibrar la transparencia de la remuneración de los funcionarios con su derecho a la intimidad.
2. *The Justice Initiative* (Iniciativa Pro Justicia), un programa operativo del *Open Society Institute* (Instituto de la Sociedad Abierta) promueve reformas legales basadas en la defensa de los derechos y fortalece el potencial jurídico en todo el mundo mediante el suministro de asistencia técnica de corte práctico, la participación en litigios y la provisión de asesoramiento jurídico, la defensa de causas, la investigación y la elaboración de informes. *The Justice Initiative* trabaja en pos de asegurar la identificación de responsabilidades por delitos internacionales, combatir la discriminación racial y la apatridia, mejorar las condiciones de justicia para los detenidos sin proceso a nivel nacional, abordar los casos de abuso derivados de políticas de seguridad nacional y de la lucha contra el terrorismo, expandir las libertades de información y de expresión, y procurar la aplicación de mecanismos jurídicos en casos de corrupción derivada de la explotación de recursos naturales. Cuenta con personal en Abuja, Almaty, Ámsterdam, Bruselas, Budapest, Freetown, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París, Phnom Penh y Washington, D.C.
3. *The Justice Initiative* tiene amplia experiencia en promover la adopción y aplicación de leyes de libre acceso a la información en América Latina, Europa del Este y demás

partes del mundo, y también ha contribuido al establecimiento de normas internacionales y la supervisión de la transparencia de los gobiernos en todo el mundo. *The Justice Initiative* presenta escritos en calidad de *amicus curiae* ante tribunales nacionales e internacionales sobre cuestiones significativas de derecho en las que sus conocimientos específicos en la materia pueden resultar de utilidad.

4. En el campo de la libertad de expresión y el acceso a la información, *The Justice Initiative* ha brindado asistencia jurídica gratuita o ha presentado escritos en calidad de *amicus curiae* en los tres sistemas regionales de derechos humanos y ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En particular, *The Justice Initiative* presentó escritos en calidad de *amicus curiae* ante la Comisión Interamericana (la «Comisión Interamericana») y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte Interamericana») en el emblemático caso Claude Reyes y otros vs. Chile¹. También ha presentado escritos en calidad de *amicus curiae* ante el Tribunal Constitucional de Chile, en un caso que dio lugar, en 2007, al reconocimiento del derecho constitucional de acceso a la información en ese país², y ante el Tribunal Constitucional de Perú, en un caso que amplió el acceso público a la declaración de bienes de los funcionarios de la Administración peruana³.
5. Este escrito se limitará a cuestiones y prácticas de Derecho internacional y comparado, así como a su relevancia para las cuestiones generales en materia de principios planteadas en este asunto. A modo de contexto, el litigio actual se debe a la negativa de la Municipalidad de San Lorenzo a proporcionar al Sr. Vargas Telles, vecino de esa localidad, información sobre los nombres, cargos y remuneraciones de funcionarios y asesores municipales. La Municipalidad ha argumentado que el Sr. Vargas no demostró ningún interés legítimo sobre la información y, que en cualquier caso, la información correspondiente estaba amparada por las leyes de protección de la intimidad. El Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial (Quinta Sala) básicamente dio la razón a la Municipalidad, estableciendo además que el solicitante no había demostrado que hubiese sufrido ningún perjuicio por la denegación de su pedido de información⁴.
6. Sin embargo, el Tribunal de Apelaciones no parece haber tratado la cuestión fundamental de si el sistema jurídico de Paraguay reconoce el derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado y, en tal caso, cuál es el estatus de que goza ese derecho. La Defensoría del Pueblo, que se ha adherido al caso en representación del Sr. Vargas Telles, argumenta que la Constitución y/o los tratados internacionales

¹ Sentencia del 19 de septiembre de 2006, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

² *Asunto de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (n.º 18.575) (asunto Casas Cordero)*, sentencia del 9 de agosto de 2007.

³ *Casas Chardon c/Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Otro*, sentencia del 28 de septiembre de 2009.

⁴ Sentencia n.º 78 del 16 de julio de 2008.

ratificados por Paraguay garantizan ese derecho y que, por lo tanto, la decisión del Tribunal de Apelaciones es contraria a la Constitución⁵.

7. En este escrito trataremos (i) el estatus del derecho de acceso a la información en América Latina y en otros ordenamientos regionales y del Derecho comparado, incluida su estrecha relación con los derechos de libertad de expresión y participación democrática; (ii) el efecto sobre este caso de la sentencia recaída en el asunto *Claude Reyes*, tanto en cuanto al hecho de que no es necesario acreditar la existencia de un interés en la información como en cuanto a cómo encontrar un equilibrio con el derecho a la intimidad; y (iii) leyes y prácticas vigentes en el Derecho comparado en materia de acceso a la información, relativas a la identidad y remuneración de los funcionarios de distintos niveles.

A. El derecho de acceso a la información se encuentra ya arraigado en el Derecho internacional y comparado, así como en la práctica de los Estados

8. El derecho de acceso a la información pública ha estado estrechamente ligado, desde su nacimiento, al derecho fundamental y más amplio a recibir y difundir información e ideas, así como a los valores del control democrático. Se trata de principios generales que tienen aplicación en todo el mundo. Este derecho ha encontrado respaldo en decisiones judiciales dictadas en América Latina, así como en otras jurisdicciones.

1. Principios generales

9. La Ley sueca de Libertad de Prensa de 1766, la primera ley del mundo en regular el acceso a la información, establece que «todo ciudadano sueco gozará del derecho de libre acceso a los documentos oficiales, con el fin de fomentar el libre intercambio de opiniones y la disponibilidad de información integral»⁶. La Asamblea General de Naciones Unidas decretó, en una de sus primeras resoluciones, que «la libertad de información es un derecho humano fundamental, y (...) piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas»⁷.
10. Los tribunales alrededor del mundo han determinado asimismo que el derecho a recibir información, incluida la información que obra en poder del gobierno, es un elemento central y autónomo de la libertad de expresión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha sostenido reiteradamente que el artículo 10 de la Convención Europea garantiza no solamente el derecho de los hablantes a comunicar información e ideas, sino también el «derecho del público a recibir una información adecuada»⁸. En una democracia moderna, una parte significativa de la totalidad de la información pública que una ciudadanía «adecuadamente informada» necesita está en manos del Estado. El cuerpo de esa información se produce, recopila y procesa

⁵ Escrito del apelante del 5 de agosto de 2008.

⁶ Cap. 2, art. 1 (aprobada en 1766 y 1949, modificada en 1976).

⁷ Resolución 59(1) de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1946.

⁸ *Sunday Times vs. Reino Unido (n.º 1)*, sentencia del 26 de abril de 1979, apartado 66.

utilizando recursos públicos y, en última instancia, pertenece al público. El gobierno debe estar sujeto a una obligación general de poner esa información a disposición del público, salvo cuando un interés imperioso de carácter público o privado aconseje lo contrario.

11. La doctrina y jurisprudencia comparada han establecido que el derecho a la información es también una condición previa para el ejercicio de los derechos básicos de representación y participación política, garantizados, entre otros, por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de todo ciudadano «de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos». La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que «el acceso a la información en poder del Estado puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso»⁹.
12. En una democracia, los ciudadanos ejercen sus derechos de autogobierno no sólo a través de las elecciones libres y periódicas, sino también a través de un sinnúmero de otros foros y mecanismos de influencia e interacción con los responsables del establecimiento de las políticas públicas. Tanto la participación directa como la indirecta, ya sea durante los períodos de elecciones o fuera de éstos, se verían gravemente perjudicadas por la inexistencia del derecho de acceso a la información gubernamental, y por la consiguiente imposibilidad de controlar los procesos de toma de decisiones y de supervisar la integridad de los funcionarios y operaciones del gobierno. Como lo han señalado los tres relatores especiales para la libertad de expresión:

“[i]mplícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos en representación de sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación del pueblo en el gobierno permanecería fragmentada”¹⁰.

2. El derecho a la información en el Derecho y la práctica de los Estados americanos

13. El derecho de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas goza de amplio reconocimiento en la práctica de los Estados y el Derecho internacional. El sistema interamericano de derechos humanos es quizás el más avanzado en garantizar, en el plano regional, el derecho del público a acceder a la información en poder del Estado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en el pasado que el derecho del oyente o receptor de información e ideas

⁹ Asunto *Claude Reyes*, nota 1 anterior, apartado 86.

¹⁰ Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y Expresión, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, del 26 de noviembre de 1999. Véase también la Declaración conjunta de los tres mecanismos de 2004, aprobada el 6 de diciembre de 2004, que afirma que «[e]l derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación integral [...]».

está en un pie de igualdad con el derecho del hablante: «Para el ciudadano común tienen tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o el acceso a la información en términos generales como el derecho a difundir su propia opinión»¹¹. En 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el órgano auxiliar de la Corte, reconoció expresamente que «el derecho de acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de todos los individuos»¹².

14. En septiembre de 2006, con ocasión de la remisión por la Comisión del asunto *Claude Reyes*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia que es un hito en la materia y que confirmó y amplió la sentencia de la Comisión en los siguientes términos:

[...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a «buscar» y a «recibir» «informaciones», protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esta información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla¹³.

15. La Corte subraya que, en una sociedad democrática, la presunción de que «toda información es accesible» resulta «indispensable», sujeta únicamente a las restricciones que puedan imponerse en virtud del apartado 2 del artículo 13, específicamente en cada caso concreto¹⁴.
16. El reconocimiento por parte de la Corte Interamericana del derecho fundamental a acceder a la información pública tiene su reflejo en la práctica de los Estados y en la jurisprudencia nacional, incluida la de muchos Estados americanos. Aproximadamente noventa países y grandes territorios de todo el mundo han

¹¹ *Colegiación Obligatoria de Periodistas para el Ejercicio del Periodismo*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, apartado 32.

¹² *Declaración de Principios de la Comisión Interamericana sobre la Libertad de Expresión*, aprobada en la sesión ordinaria 108 de la Comisión el 19 de octubre de 2000, apartado 4. La Comisión afirmó esa postura en 2005, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sosteniendo que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al garantizar el derecho a la libertad de expresión, incluye el derecho de acceso a la información pública que «impone la obligación positiva del Estado de suministrar dicha información a la sociedad civil». Asunto n.º 12.108, *Claude Reyes y otros vs. Chile*, demanda de la Comisión del 8 de julio de 2005, apartado 69.

¹³ *Claude Reyes vs. Chile*, nota 5 anterior, apartado 77.

¹⁴ *Ibidem*, apartado 92. El artículo 13.2 de la Convención Americana permite restricciones al derecho de la libertad de expresión que sean «necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

aprobado leyes de acceso a la información que regulan el acceso a la información que obra en poder del Estado¹⁵. En 2010, cuando la ley de acceso a la información de Indonesia entre en vigor, más de 4.500 millones de personas vivirán en países cuya legislación nacional contempla y garantiza el ejercicio del derecho a obtener información de sus gobiernos¹⁶.

17. En el continente americano, al menos diecisiete países cuentan con leyes nacionales de acceso a la información: Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América y Uruguay. Argentina y Bolivia tienen decretos sobre acceso a la información que se aplican al poder ejecutivo nacional, mientras que varios otros países, incluido Brasil, están considerando en la actualidad propuestas para la aprobación de leyes nacionales de acceso a la información pública¹⁷.
18. La falta de consagración de un derecho explícito de acceso claramente constituye ahora una excepción en la región, y el derecho a la información en poder de las autoridades públicas es la norma en el continente americano, como lo es en el resto del mundo democrático. El consenso general de los gobiernos en la región interamericana en esta materia queda palmariamente demostrado por las sucesivas resoluciones anuales adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de acceso a la información pública, que reconocen la obligación de los Estados de «respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas», lo cual se considera, de por sí, un «requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia»¹⁸.

¹⁵ Roger Vleugels, *Overview of 90 FOIA Countries and Territories*, [Resumen de la legislación de acceso a la información pública de 90 países], septiembre de 2009, disponible en:

<http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf>.

¹⁶ Esta cifra se calculó sumando las cifras de población indicadas por Wikipedia para los 90 países y territorios del resumen de Roger Vleugels; véase la nota anterior. Wikipedia, *List of Countries by Population*, [lista de países por población], disponible en:

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population.

¹⁷ En algunos países, como Argentina y México, las provincias, municipalidades y otras entidades de rango inferior a la Nación han aprobado leyes que conceden un derecho general de acceso a la información que obra en su poder. Véase, entre otros, el «Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión», en el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (2003), OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2.

¹⁸ Además, las resoluciones establecen la obligación de los Estados de «promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y aplicación efectiva [de ese derecho]». Véanse, entre otras, la *Resolución 1932 (XXXIII-O/03) sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia*, aprobada el 10 de junio de 2003, la *Resolución 2057 (XXXIV-O/04) sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia*, aprobada el 8 de junio de 2004, y la *Resolución 2121 (XXXIV-O/05) sobre Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia*, aprobada el 26 de mayo de 2005.

Field Code Changed

Field Code Changed

19. Además, varios países —incluidos Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela¹⁹— han incorporado expresamente el derecho de acceso a la información pública en sus textos constitucionales, reconociendo así formalmente su papel esencial para el buen funcionamiento de un sistema democrático. Incluso en ausencia de autorización constitucional o legislativa explícita, los tribunales de al menos otros tres países —Argentina, Chile y Costa Rica— han confirmado el derecho fundamental de acceso a la información como un corolario a los derechos de libertad de expresión y participación.

20. Así, en Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 1 de la Constitución, que establece la forma republicana de gobierno, lleva aparejada una obligación de transparencia, porque la república exige que las acciones de las autoridades públicas puedan ser conocidas por los ciudadanos²⁰. Además, el artículo 75, inciso 22 de la Constitución garantiza la aplicación en el plano interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). La Corte Suprema de Justicia ha sostenido que, en vista de estas disposiciones, existe una obligación de garantizar el acceso a la información pública²¹.

21. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica sostuvo en 2002 que la negativa del Banco Central a difundir un informe del Fondo Monetario Internacional, solicitado por un periódico, comportaba una violación del derecho constitucional a la información «con perjuicio para todos los ciudadanos de Costa Rica». La Corte sostuvo que:

el Estado debe procurar que las informaciones que son de carácter y relevancia pública, sean de conocimiento de los ciudadanos y para ello debe propiciar un ambiente de libertad informativa [...]. Así, el Estado [...] es el primer obligado a facilitar no sólo el acceso de esa información, sino también el adecuado conocimiento y difusión de la misma y para ello tiene la obligación de brindar las facilidades que sean necesarias para ello y eliminar los obstáculos existentes²².

Para llegar a esta decisión, la Corte costarricense hizo especial hincapié en la relación simbiótica entre el derecho a la información y los derechos de participación democrática, sosteniendo que «el derecho a la información [...] implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la colectividad, con lo cual, en la medida en que se proteja el derecho a la información, se garantiza la

¹⁹ Los enlaces a todas esas disposiciones constitucionales pueden consultarse en:

<http://right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to>.

²⁰ Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación n.º 1/2004, Exp. 315/2004 Adm. Gral.

²¹ *Ibid.* Corte Suprema de Justicia de la Nación, S.622.XXXIII «S., V. c/ M., D.A. s/medidas precautorias» 3 de abril de 2001, apdo. 25.

²² *Navarro Gutiérrez c/ Lizano Fait*, sentencia del 2 de abril de 2002, citada en el Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de 2003, p. 161. El artículo 30 de la Constitución costarricense garantiza, en términos algo más restringidos, un derecho de acceso a la información sobre asuntos de interés público en poder de los «departamentos administrativos».

formación y existencia de una opinión pública libre que precisamente es el pilar de una sociedad libre y democrática»²³.

22. De forma similar, el Tribunal Constitucional de Chile sostuvo en 2007 que el derecho de acceso a la información estaba protegido por la Constitución chilena como parte integrante del derecho más amplio a la libertad de expresión y el principio constitucional de una república democrática. En palabras del tribunal, el derecho de acceso es un «mecanismo esencial para [garantizar] la vigencia plena del régimen democrático» que promueve «el adecuado ejercicio y defensa de [otros] derechos fundamentales»²⁴.

3. El derecho a la información en otros sistemas jurídicos nacionales y regionales

23. Como se ha señalado, los estados americanos y el sistema interamericano no son los únicos que reconocen el derecho de acceso a la información. En el contexto europeo, el Consejo de Europa, que ahora está formado por 47 Estados, aprobó su primera recomendación sobre el derecho de acceso a la información hace más de veinte años²⁵. En 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una nueva recomendación relativa al derecho de acceso a los documentos oficiales en los siguientes términos:

Los Estados miembros deben garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso, previa solicitud, a los documentos oficiales que obran en poder de las autoridades públicas. Este principio debe aplicarse sin discriminación de ningún tipo, incluido el origen nacional²⁶.

El preámbulo a esta Recomendación de 2002 señala que el acceso a los documentos oficiales «permite a la ciudadanía [...] formarse una opinión crítica sobre el estado de la sociedad en que vive y sobre las autoridades que la gobiernan» y favorece una participación informada en los asuntos públicos.

24. En noviembre de 2008, el Consejo de Europa aprobó el primer tratado del mundo dedicado exclusivamente al acceso a la información. Conocida como Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa²⁷, establece el derecho a solicitar «documentos oficiales», que se definen en sentido amplio como toda la información que obra en poder de las autoridades públicas, sea en el formato

²³ *Ibidem*, apartado VI.

²⁴ Asunto *Casas Cordero*, nota 2 anterior.

²⁵ La recomendación de 1981 establece que «[t]oda persona dentro de la jurisdicción de un estado miembro tendrá el derecho de obtener, mediante una solicitud, información en poder de las autoridades públicas [...]». *Recomendación (81) 19 sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas*, aprobada por el Consejo de Ministros el 25 de noviembre de 1981.

²⁶ *Recomendación (2002)2 sobre el Acceso a Documentos Oficiales*, 21 de febrero de 2002, apartado III (el subrayado es nuestro).

²⁷ Serie de Tratados del Consejo de Europa n.º 205, disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/205.doc>. Se abrió para su ratificación el 18 de junio de 2009.

Field Code Changed

que sea²⁸. Según se hace constar, el derecho puede ser ejercido por cualquier persona, sin necesidad de demostrar un interés particular en la información solicitada²⁹.

25. En la Unión Europea de los 27, la Carta de los Derechos Fundamentales otorga el derecho de acceso a los documentos en poder de las instituciones de la UE a «todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro»³⁰. La Carta se basa en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros³¹. La inclusión del derecho de acceso a la información en su redacción deja en claro que este derecho no sólo se ha hecho omnipresente, sino que es ampliamente percibido como un derecho básico en el continente europeo. La práctica de los Estados confirma esta conclusión: al menos treinta y nueve Estados miembros del Consejo de Europa reconocen un derecho constitucional o legislativo de acceso a la información pública, y han aprobado leyes de acceso a la información para garantizar su aplicación práctica³². Como mínimo diecisiete Estados miembros del Consejo de Europa han dado rango constitucional al derecho de acceso a la información al incluirlo en sus declaraciones de derechos fundamentales, o al imponer obligaciones equivalentes de rango constitucional a las autoridades públicas³³.
26. De forma análoga, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos refleja un creciente respaldo al derecho de acceso público a la información. Durante muchos años, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido el derecho de acceso a la información pública en circunstancias en que la denegación de esa información afecte el goce de otros derechos contemplados en el Convenio, como el derecho al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH). En el caso *Guerra contra Italia*, el Tribunal sostuvo que el artículo 8 imponía a las autoridades una obligación positiva de informar a las personas residentes cerca de una fábrica química sobre los riesgos de accidentes potencialmente devastadores. La falta de suministro de esa información a los demandantes impidió a estos últimos evaluar los riesgos y

²⁸ Art. 2(b).

²⁹ Art. 4.1.

³⁰ *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 7 de diciembre de 2000, art. 42. La Carta adquirió carácter vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1.º de diciembre de 2009.

³¹ Véase el Preámbulo de la Carta en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (texto en español).

³² Véase David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, [Libertad de información en el mundo 2006: Estudio mundial sobre las leyes de acceso a los registros gubernamentales] disponible en www.freedominfo.org. Estas leyes prevén un derecho general de acceso a la información o documentos que obran en poder del Estado, en contraposición con un derecho de acceso que depende de la prueba de la existencia de un interés personal o jurídico en el proceso administrativo correspondiente.

³³ Este grupo comprende una variada mezcla de democracias nuevas y consolidadas, e incluye: Albania, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Lituania, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. Véase <http://right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to>.

Field Code Changed

Field Code Changed

Field Code Changed

tomar decisiones informadas acerca de vivir en las proximidades de una instalación de características peligrosas³⁴.

27. Más recientemente, el Tribunal Europeo ha ido todavía más lejos, reconociendo un derecho autónomo de acceso a la información —como parte integrante del derecho general del artículo 10 CEDH a «recibir y comunicar informaciones o ideas»— que es independiente de los demás derechos del Convenio. En el asunto *Társaság a Szabadságjogokért (Unión Húngara de Libertades Civiles) contra Hungría*, el Tribunal revisó la denegación (basada en razones de protección de la intimidad) por parte del Tribunal Constitucional húngaro del derecho de acceso de la entidad demandante a una copia de una petición presentada por un miembro del Parlamento en un caso pendiente de resolución ante ese tribunal. Al fallar en favor del demandante en virtud del artículo 10, el Tribunal Europeo destacó el importante papel desempeñado por los órganos de control de la sociedad civil al crear «foros públicos para el debate de ideas», y destacó que toda injerencia en la posibilidad de que esos grupos obtengan información de interés público debe estar sujeta al «más cuidadoso escrutinio». El tribunal hizo hincapié en que los gobiernos tienen la obligación «de no obstaculizar el flujo de información» en asuntos de interés público. En palabras del tribunal, sería «fatídico» para la transparencia en una democracia «que las figuras públicas pudieran censurar a la prensa y el debate público» sobre la base de que la información requerida consiste en «datos privados que no pueden revelarse sin consentimiento»³⁵.
28. El Tribunal Europeo confirmó su apreciación acerca de la existencia de un derecho independiente de acceso a la información pública en una segunda sentencia contra Hungría, dictada en mayo de 2009. En el asunto *Kenedi contra Hungría*, sostuvo que las autoridades nacionales habían vulnerado el derecho del artículo 10 del que gozaba el demandante, un experto en la historia de los servicios secretos, a obtener acceso a determinadas fuentes documentales originales del servicio secreto húngaro. El acceso a tales fuentes para una investigación histórica legítima «constituía un elemento esencial del ejercicio por parte del demandante del derecho a la libertad de expresión»³⁶.
29. Numerosos tribunales nacionales de Europa y otras partes del mundo han respaldado también el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas, ya sea como parte de los derechos de libertad de expresión y participación o como garantía independiente. Así, el *Conseil d'État* francés determinó en 2002 que el

³⁴ Asunto *Guerra y otros c/ Italia*, sentencia del 19 de febrero de 1998. El Tribunal estimó que existían obligaciones positivas similares en el asunto *Gaskin v. Reino Unido*, sentencia del 7 de julio de 1989 (relativo a la denegación de acceso a un expediente administrativo a un adulto que había estado a cargo de las autoridades municipales cuando niño); así como en el asunto *McGinley y Egan v. Reino Unido*, sentencia del 9 de junio de 1998 (relativo a la denegación de acceso a los registros relativos a los posibles peligros para la salud derivados de las pruebas de radiación nuclear a las que los demandantes habían estado expuestos mientras servían en el ejército británico).

³⁵ Sentencia del 14 de abril de 2009, apartados 37-38.

³⁶ Sentencia del 26 de mayo de 2009, apartado 43.

derecho de acceso a los documentos administrativos se encuentra comprendido entre las «garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos para el ejercicio de sus libertades públicas», en el sentido del artículo 34 de la Constitución francesa³⁷.

30. El Tribunal Constitucional húngaro estableció en 1992 que la libertad de información es un derecho fundamental, esencial para el ejercicio de control por parte de la ciudadanía:

La publicidad y la posibilidad de acceder a los datos de interés público constituye un derecho fundamental garantizado por la Constitución [...]. El libre acceso a la información de interés público promueve los valores democráticos en los órganos electivos, el poder ejecutivo y la administración pública, al permitir a los ciudadanos comprobar la legalidad y eficiencia de sus operaciones. Debido a la complejidad de la esfera cívica, el control de los ciudadanos sobre las decisiones administrativas y la gestión de los asuntos públicos no puede hacerse efectivo a menos que las autoridades públicas estén dispuestas a revelar la información pertinente³⁸.

31. La Corte Suprema de la India trató el asunto ya en 1982, en un caso relacionado con la negativa del gobierno a publicar la correspondencia mantenida entre distintos órganos administrativos sobre los traslados y destituciones de algunos jueces. Reconociendo un «derecho a saber que parece estar implícito en la libertad de expresión y comunicación», la Corte india sostuvo que:

[...] cuando una sociedad ha elegido aceptar la democracia como su credo, es elemental que todos los ciudadanos sepan lo que está haciendo su gobierno. [...] Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin dar cuenta de sus actos, y el postulado básico de esa responsabilidad es que los ciudadanos deben tener información sobre la actuación del gobierno. [...] El derecho de los ciudadanos a conocer los hechos, los hechos ciertos, sobre la administración del país es, por lo tanto, uno de los pilares de un Estado democrático³⁹.

32. El Tribunal Constitucional de Corea (del Sur) llegó a una conclusión similar en 1989 en un asunto relativo a la denegación injustificada por parte de una oficina municipal del derecho de acceso del demandante a determinados registros inmobiliarios que había solicitado. El Tribunal coreano sostuvo que el acceso libre de obstáculos a la información en poder del Estado era esencial para la «libre formación de ideas», que en sí misma es una condición previa para la consecución de una libertad de expresión

³⁷ Caso *Ullman*, sentencia del 29 de abril de 2002, n.º 228830, apartado 2. El artículo 34 de la Constitución establece que «los derechos civiles y las garantías fundamentales otorgados a los ciudadanos para el ejercicio de sus libertades públicas» únicamente pueden ser regulados mediante una ley (*loi*) del Parlamento.

³⁸ Decisión 32/1992 (V.29) AB, apartados 183-184 (traducida al inglés por la Oficina del Comisario del Parlamento húngaro para la Protección de Datos y la Libertad de Información). En 1994, el tribunal húngaro revocó una ley sobre secretos de Estado, resolviendo que imponía restricciones inaceptables sobre el derecho a la información. Al así hacerlo, el tribunal estableció que el libre acceso a los datos de interés público, incluidos los que obran en poder del Estado, es una de las condiciones previas para el ejercicio del derecho a la libre expresión. Decisión 34/1994 (VI.24) AB.

³⁹ *S.P. Gupta v. Union of India* [1982] AIR (SC) 149, apdo. 232.

y comunicación genuinas⁴⁰. Ésta y otras decisiones posteriores del Tribunal coreano en materia de libertad de información influyeron en el legislador para que aprobara, en 1996, una ley integral de acceso a la información⁴¹.

33. Tal como lo demuestra esta reseña sobre las prácticas y la legislación en el Derecho internacional y comparado, el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder de las autoridades públicas ha sido ampliamente aceptado en el mundo democrático, incluidos los Estados americanos, como un derecho político básico⁴². Ya sea como parte de las garantías tradicionales de la libertad de expresión o como un importante derecho a título propio, el derecho de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas es percibido como parte inescindible del derecho más amplio al gobierno democrático. De hecho, hoy resultaría insostenible alegar que el público no debe gozar de un derecho general a conocer lo que su gobierno sabe y hace, ello sujeto únicamente a determinadas excepciones de aplicación imperiosa.

B. El efecto sobre el presente caso de la sentencia recaída en *Claude Reyes*

34. En esta sección abordaremos: (1) el efecto directo en Paraguay de la sentencia dictada por la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes*, (2) la falta de necesidad de acreditar la existencia de un interés directo o de que se haya sufrido un perjuicio para ejercitar el derecho de acceso, y (3) los principios aplicables a los fines de equilibrar el derecho de acceso con el derecho a la privacidad.

1. La aplicación del derecho de acceso a la información en el sistema jurídico paraguayo

35. En el caso *Claude Reyes*, la Corte Interamericana identificó un nuevo componente del derecho a la libertad de expresión e información consagrado en el artículo 13, que consiste en una regla general de la legislación interamericana en materia de derechos humanos, susceptible de aplicación directa y universal. Tanto conforme a la Convención Americana como a la Constitución paraguaya, este Tribunal debería acatar la doctrina del fallo *Claude Reyes* y aplicarla en forma directa. Además, el fallo *Claude Reyes* resulta congruente con la Constitución Nacional.

El fallo puede aplicarse en forma directa.

36. El nuevo componente del artículo 13 identificado por la Corte Interamericana —es decir, el derecho básico de acceso general a la información que obra en poder de las autoridades públicas— es susceptible de aplicación general, directa e inmediata por las autoridades, incluidas las autoridades judiciales, de todos los Estados parte de la Convención. Como tal, no está vinculado a los hechos de un caso particular ni a las

⁴⁰ Asunto *Forests Survey Inspection Request*, 1 KCCR 176 (4 de septiembre de 1989).

⁴¹ Ley de Revelación de Información por los Órganos Públicos (n.º 5242), 31 de diciembre de 1996.

⁴² Véase también Toby Mendel, *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica* (UNESCO 2009), http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; versión en español: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>.

Field Code Changed

Field Code Changed

características específicas del sistema jurídico nacional u otras circunstancias de un determinado Estado parte. Puesto que la Corte Interamericana es la más alta autoridad en materia de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³, su interpretación de los componentes de los derechos garantizados por el artículo 13 de la Convención es vinculante, con carácter general, para todos los Estados parte.

37. Asimismo, el artículo 2 de la Convención exige a los Estados parte que adopten «las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos» los derechos o libertades reconocidos por la Convención (el subrayado es nuestro). Según lo dispone el artículo 25 de la Convención, los Estados parte también deben garantizar el derecho de todas las personas a la protección judicial contra “actos que violen [los] derechos fundamentales” reconocidos por la ley nacional o por la propia Convención.
38. Los tribunales locales de los Estados americanos ya han invocado y aplicado el precedente *Claude Reyes* en causas locales. Así, un tribunal de apelación argentino se basó ampliamente en *Claude Reyes* para determinar que un organismo federal debería hacer pública la información detallada sobre la metodología que utiliza para calcular el índice de inflación nacional⁴⁴.

El Derecho nacional impone el reconocimiento del derecho de acceso a la información.

39. El Derecho nacional paraguayo también impone el reconocimiento del derecho de acceso, tal como se lo define en la sentencia del caso *Claude Reyes*: en virtud de la propia Constitución de Paraguay, los tratados internacionales debidamente ratificados integran el «derecho positivo nacional» y prevalecen, en caso de conflicto, sobre las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones nacionales⁴⁵. El artículo 13 de la Convención, según fue interpretado por la Corte Interamericana en términos inequívocos, es por lo tanto directamente vinculante para los tribunales paraguayos.
40. Nos permitimos manifestar que el efecto combinado de estas disposiciones es que esta Corte debería reconocer y convalidar el derecho de acceso del Sr. Vargas Telles a la información que obra en poder del Estado, en términos comparables y congruentes con los de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes*.

La aplicación del fallo no viola la Constitución.

⁴³ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado mediante resolución de la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones ordinarias, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979 (Resolución n.º 448), art. 1.

⁴⁴ *ADC c/ Ministerio de Economía*, sentencia del 14 de octubre de 2008 (Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal de Buenos Aires), págs. 13-14.

⁴⁵ Constitución, artículo 137. Paraguay ratificó la Convención y aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana el 18 de agosto de 1989.

41. Según nuestro conocimiento, actualmente no existe ninguna ley ni otra disposición legal en Paraguay que garantice expresamente dicho derecho de acceso. Sin embargo, se advierte que el reconocimiento del derecho de acceso, de forma congruente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, no sería incompatible con la letra y el espíritu de la Constitución paraguaya. Por el contrario, la doctrina de *Claude Reyes* es plenamente congruente con la Constitución. Así, el artículo 28 de la Ley Fundamental de ese país garantiza «el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime», y a tener libre acceso a las «fuentes públicas de información». Es un principio generalmente aceptado del Derecho internacional que la interpretación de las leyes nacionales debe ser, en la medida de lo posible, coherente con las obligaciones de un país conforme al Derecho internacional.
42. La única interpretación del artículo 28 que sería compatible con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, así como con los principios de una democracia constitucional moderna y de un gobierno responsable frente a sus ciudadanos, es que los datos y registros que obran en poder de las autoridades públicas deben ser considerados, en principio, como «fuentes públicas de información» en el sentido del texto de ese artículo. Como lo sugería el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Társaság*, al denegar el acceso público a su propia información, el gobierno estaría incumpliendo su obligación de no «obstaculizar el flujo de información» en asuntos de interés público⁴⁶.
43. Además, el artículo 117 de la Constitución paraguaya garantiza el derecho de todos los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes», una formulación que es muy similar a la garantía equivalente plasmada en el artículo 23 de la Convención Americana. No hay ninguna duda de que el derecho de acceso a la información pública se ha convertido hoy en día en esencial para que los ciudadanos puedan participar en la gestión pública y ejercer el «control social» respecto de la gestión de los órganos del Estado que la Corte Interamericana cita en el caso *Claude Reyes*⁴⁷.

2. Ausencia de necesidad de acreditar un interés directo

44. En el caso que nos ocupa se plantea además una cuestión de principios, que consiste en determinar si una persona que ejerza el derecho de acceso a la información pública debe demostrar un interés personal en la información solicitada. A la luz del Derecho internacional y comparado, este requisito no existe como tal.
45. La Corte Interamericana dejó en claro, en el asunto *Claude Reyes*, que la información solicitada «debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal»⁴⁸.

⁴⁶ Véase la nota 35 anterior.

⁴⁷ Véase la nota 9 anterior y el texto que la acompaña.

⁴⁸ Apartado 77.

46. Hay otra fuente que concuerda con esta postura. La Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa, que coronó aproximadamente veinte años de trabajo en el establecimiento de normas en la materia en Europa, dispone, de manera análoga, que «el solicitante de un documento oficial no estará obligado a dar razones para obtener acceso al documento oficial»⁴⁹. La abrumadora mayoría de las leyes de acceso a la información de todo el mundo especifican también que el ejercicio de tal derecho no debe condicionarse a que se demuestre ningún interés «legítimo» sobre la información solicitada. Tampoco exigen la prueba del daño que pudiere derivarse de la falta de la revelación para que el derecho pueda hacerse valer, dado que el daño es evidente por sí mismo cuando se deniegan derechos básicos.
47. De hecho, debe decirse, ante todo, que es cuestionable que una ley u otra disposición que exija la acreditación de un interés personal pueda calificarse de “régimen del derecho a la información”. Queda claro, a partir de las apreciaciones de la Corte Interamericana, el Tribunal Europeo y otros tribunales del más alto nivel de todo el mundo, que el derecho de acceso a la información en poder del Estado es un componente del derecho fundamental a la libertad de expresión, o bien un derecho básico autónomo. Pedir que se justifique la capacidad de ejercer el derecho de acceso a la información equivaldría, por lo tanto, o bien a pedir a las personas que justifiquen la libre expresión de sus opiniones, o bien a limitar a determinadas personas el derecho de acceso a la información sobre asuntos de interés público.

3. El equilibrio entre el derecho de acceso y el derecho a la privacidad

48. En virtud del artículo 13.2 de la Convención Americana y de la jurisprudencia de la Corte, toda restricción al derecho de acceso debe ajustarse al criterio tripartito establecido en esa disposición: las restricciones deben (i) estar expresamente fijadas por la ley, (ii) responder a uno de los objetos o intereses enumerados en tal disposición, y (iii) ser necesarias en una sociedad democrática. La última parte de este criterio ha sido explicitada por la Corte Interamericana del siguiente modo:

[Las restricciones] deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. [...] Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho⁵⁰.

49. Al aplicar estos principios generales al derecho de acceso a la información, la Corte observó 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

⁴⁹ Artículo 4.1. Téngase en cuenta que la definición de «documento oficial» de la Convención incluye toda la información en poder de una autoridad pública, con independencia de la forma que revista.

⁵⁰ Asunto *Claude Reyes*, apartados 89-91.

excepciones»⁵¹. El Estado tiene la carga de demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los anteriores requisitos⁵².

50. No nos corresponde a nosotros comentar si la denegación de la información solicitada por el Sr. Vargas Telles en el presente caso estaba expresamente autorizada por la legislación paraguaya o no. Observamos que esta cuestión es materia de controversia entre las partes.
51. Respecto al objeto de la restricción, la Municipalidad de San Lorenzo aduce que la información se denegó para proteger el derecho a la intimidad de los funcionarios municipales, que presumiblemente se encuentra entre los «derechos de los demás» protegidos, en principio, por el artículo 13.2(a) de la Convención. Resulta menos obvio, sin embargo, que tras haber aceptado incorporarse a la función pública o desempeñar cargos políticos de alto rango, los funcionarios tuviesen la expectativa de que una información tan básica como su identidad y el cargo que desempeñan fuese considerada como confidencial. (Las cuestiones relacionadas con el acceso a la información sobre salarios se analizan en el apartado siguiente). Es habitual que esa información sea objeto de divulgación en los países democráticos, que consideran que el público tiene derecho a saber quién está a cargo de los distintos niveles de la gestión del gobierno, y en calidad de qué. Lo mismo se aplica, con carácter general, a los asesores del gobierno y otros agentes externos que ejercen funciones gubernamentales o son retribuidos con fondos públicos. Por lo tanto, debe concluirse, en nuestra opinión, que la denegación por parte de la Municipalidad de información sobre los nombres y cargos de los funcionarios y contratados no respondía a ningún objeto legítimo previsto en el artículo 13.2 de la Convención.
52. No obstante, es en la tercera parte del criterio establecido en la Convención donde la falta de revelación por parte de la Municipalidad de los nombres y cargos de los funcionarios se expone a la prueba más severa. La demandada debe demostrar que el mantener esos datos fuera del escrutinio público responde a un interés del Estado más imperioso que el permitir a los ciudadanos saber quién los gobierna y en qué carácter. Esa es, en nuestra opinión, una labor imposible. La existencia de un «gobierno secreto» es totalmente contraria a la noción misma de democracia constitucional y representativa. La denegación total, con escasa justificación, de la solicitud de esa información tan básica realizada por el demandante parece claramente desproporcionada e incongruente con el principio de restricción mínima de los derechos. Como se ha señalado en el apartado 27 anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desestimó la alegación de que los tribunales pueden negarse a revelar información de claro y significativo interés público basándose en el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos.
53. La posición de la demandada también contraviene el principio ampliamente aceptado de la revelación parcial en el área del acceso a la información. El concepto de revelación parcial es una característica común de las leyes de acceso a la información,

⁵¹ *Ibidem*, apartado 92 (el subrayado es nuestro).

⁵² *Ibidem*, apartado 93.

y se lo define del siguiente modo en la Convención del Consejo de Europa: «Si parte de la información de un documento oficial se ve afectada por una limitación, la autoridad pública deberá, no obstante, conceder acceso al resto de la información que el documento contenga. Todas las omisiones deben quedar claramente indicadas»⁵³. No parece que la Municipalidad demandada haya siquiera considerado conceder al Sr. Vargas Telles acceso a una parte de la información que éste solicitó.

C. Práctica y legislación comparada sobre el acceso a la información sobre los salarios de los funcionarios públicos

54. Los principios generales sobre restricciones al derecho de acceso también se aplican a la no divulgación de información sobre salarios de los funcionarios públicos, ya sea por razones de privacidad u otras. En este apartado resumiremos la práctica y la legislación comparada relativa a la divulgación de datos sobre la remuneración de los funcionarios, y abordaremos la cuestión de si aquella debe mantenerse como confidencial para proteger el derecho a la intimidad de los funcionarios, examinando, para ello, la legislación y las prácticas de seis estados miembros de la OEA, así como las de otros ocho países de África, Asia, Europa y Medio Oriente⁵⁴.

1. Panorama general

55. Promover la rectitud del gobierno y combatir los conflictos de intereses y la corrupción son objetivos importantes de las naciones democráticas. Para conseguir estos objetivos, normalmente se utilizan dos tipos de regímenes de revelación de información. El primero es un régimen general de libertad de información, que abre al escrutinio público la información gubernamental sobre políticas, regulación, gastos y todo tipo de actividades administrativas. El segundo es un sistema que implica la presentación y posterior revelación pública de información patrimonial, incluidos los ingresos, activos y pasivos, por parte de los funcionarios de gobierno. Por lo general, estos sistemas de revelación son mucho más onerosos que la simple publicación de los salarios y otros ingresos de los funcionarios en el presupuesto estatal.

56. Los objetivos principales de los sistemas de revelación de información patrimonial son combatir el enriquecimiento ilícito y los conflictos de intereses. Existen sólidas pruebas de que la revelación de ingresos y patrimonio tiene un impacto mensurable en términos de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, Letonia, que ahora cuenta con uno de los sistemas de publicidad patrimonial más completos de Europa, ha experimentado una reducción significativa en el índice de percepción de la corrupción por parte de la ciudadanía (que, según Transparencia Internacional y otros grupos expertos, es el indicador más fiable y significativo en materia de corrupción). Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, que mide la percepción de la corrupción del sector público en 180 países y territorios, la

⁵³ Art. 6.2.

⁵⁴ La información sobre las leyes y prácticas de muchos de los países analizados en este apartado ha sido facilitada o complementada por los expertos nombrados en la página de Agradecimientos al final de este escrito.

puntuación de Letonia aumentó del 3,4 sobre 10 en 1999 al 4,5 sobre 10 en 2009⁵⁵. Entre otros beneficios, los programas de revelación de información fortalecen la legitimidad del gobierno en los ojos de la ciudadanía y estimulan las inversiones extranjeras directas, puesto que los inversores demuestran mayor interés por invertir dinero y recursos en esos países.

57. Actualmente existe una tendencia creciente en favor de requerir la revelación de datos de carácter patrimonial por parte de los funcionarios (para su posterior divulgación pública) para combatir la corrupción, fomentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y alentar las inversiones extranjeras.

58. En 1996, la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción (en adelante, la «CICC»), con el objeto de erradicar la corrupción y el soborno en sus Estados miembros. La CICC ha sido ratificada por 33 de los 34 estados parte activos de la Organización de los Estados Americanos⁵⁶. La CICC exige a cada Estado miembro que proscriba el «enriquecimiento ilícito», definido como el «incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él»⁵⁷. Los Estados parte han acordado evaluar «sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda»⁵⁸. El artículo III, apartado 11, fomenta el acceso a la información de las declaraciones patrimoniales, estimulando, en términos generales, la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

59. Como consecuencia de la proliferación de normas anticorrupción, cada vez son más los países que examinan los ingresos y patrimonio de los funcionarios públicos con el fin de detectar enriquecimientos injustificados como un indicador de conductas corruptas⁵⁹. Asimismo, es cada vez más frecuente que los gobiernos pongan estas declaraciones en conocimiento público, sobre la base de la convicción generalizada de que la publicidad contribuye a incrementar la confianza en el gobierno, al tiempo que se brinda al periodismo y a agrupaciones de la sociedad civil la oportunidad de desempeñar un papel en el control de la veracidad de esas declaraciones⁶⁰. Un sondeo

⁵⁵ Véase <http://media.transparency.org/imaps/cpi2009/>.

⁵⁶ Véase <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>. Paraguay ratificó la Convención en noviembre de 1996.

⁵⁷ Artículo IX.

⁵⁸ Artículo III.4 (el subrayado es nuestro).

⁵⁹ ABD/OECD *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific, Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries* [Iniciativa Anticorrupción de ABD/OCDE para Asia y el Pacífico, Políticas Anticorrupción en Asia y el Pacífico: Avances en la Reforma Legal e Institucional en 25 Países] (2006).

⁶⁰ Richard E. Messick, «*Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure*» [«Regulación de conflictos de intereses: la experiencia internacional en materia de

Field Code Changed

Field Code Changed

realizado recientemente en 148 países en condiciones de recibir apoyo del Banco Mundial reveló que 104 países hoy exigen que los funcionarios de más alto rango declaren sus bienes a un organismo anticorrupción u otra entidad gubernamental, de los cuales al menos 33 exigen que los informes se publiquen o sean puestos a disposición del público⁶¹. Entre éstos se incluye Paraguay, puesto que el artículo 104 de su Constitución Nacional exige que los funcionarios y los empleados públicos presenten una declaración jurada de bienes e ingresos poco después de haber tomado posesión de su cargo, así como al cesar en el mismo. Las declaraciones de los funcionarios de alto rango deben hacerse públicas⁶².

60. Como se ha señalado, el alcance de estos regímenes de divulgación patrimonial se extiende mucho más allá de la mera revelación de salarios y otros ingresos que los funcionarios reciben de las arcas públicas. En general, exigen la revelación y/o publicación de los ingresos que los funcionarios perciben de fuentes de carácter privado, así como de la totalidad de sus activos y pasivos personales y familiares. Así, la proliferación de estos regímenes constituye un argumento particularmente sólido en favor de la transparencia de salarios y otras remuneraciones percibidas por funcionarios públicos, al menos aquellos que ocupan cargos de cierta jerarquía.

2. América

61. En Brasil no existe un requisito legal general que obligue a que se hagan públicos los salarios de los funcionarios del gobierno. Sin embargo, en junio de 2009, el alcalde de Sao Paulo, en cumplimiento de las medidas de transparencia aprobadas por la municipalidad, ordenó la difusión en un sitio web especial del nombre, cargo y salario exacto de los 147.000 empleados y otras 15.000 personas contratadas por la municipalidad. Dos asociaciones de funcionarios públicos impugnaron la decisión de la Municipalidad aduciendo razones de seguridad y de protección de su intimidad. En la apelación, la Corte Suprema de Brasil, tras valorar los derechos e intereses en conflicto, resolvió que debía prevalecer el interés público en la revelación de la información en cuestión. La Corte observó que el advenimiento de Internet había transformado la capacidad de la ciudadanía de controlar el gasto social⁶³.

62. En Canadá, la federación y cada una de las trece provincias y territorios cuentan con distintas leyes reguladoras de la libertad de información y de protección de la intimidad. En general, sin embargo, la información sobre los salarios y prestaciones de los funcionarios de gobierno se encuentra a disposición del público en todas esas jurisdicciones, ya sea que ésta se haga pública directamente o previa solicitud. La

declaración y difusión de bienes»] en *Managing Conflict of Interest to Prevent Corruption: Frameworks, Tools, and Instruments to Detect, Avoid and Manage Conflict of Interest in Asia-Pacific* [El manejo de los conflictos de intereses para prevenir la corrupción: marcos de trabajo, herramientas e instrumentos para detectar, evitar y manejar los conflictos de intereses en el área del Asia-Pacífico]. Iniciativa Anticorrupción de ABD/OCDE para Asia y el Pacífico (Manila, Filipinas, 2007).

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *SINESP y otros c/ Ciudad de Sao Paulo*, sentencia del 8 de julio de 2009.

información sobre los salarios de los (altos) funcionarios del gobierno puede consultarse en el sitio web del Parlamento canadiense⁶⁴, mientras que las escalas salariales de los funcionarios federales están publicadas en el sitio web de la Junta del Tesoro (*Treasury Board*), el empleador del gobierno federal⁶⁵. Los salarios de los directores de las empresas y órganos administrativos estatales también están disponibles públicamente para su consulta.

63. En Chile, la ley de acceso a la información de 2008 exige a todas las instituciones y organismos estatales a los que resulta de aplicación la ley que pongan «a disposición permanente del público», a través de sus sitios electrónicos, la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones⁶⁶. La información debe actualizarse con una periodicidad mensual como mínimo.
64. En México, el artículo 7 de la ley nacional de acceso a la información⁶⁷ exige a todas las entidades públicas obligadas por la ley a poner a disposición del público y actualizar regularmente el listado de funcionarios públicos, así como la «remuneración mensual por puesto». En la práctica, la información está generalmente disponible⁶⁸.
65. En Perú, el artículo 40 de la Constitución exige la publicación periódica de los ingresos que perciben los (altos) funcionarios en razón de sus cargos. El artículo 41 de la Constitución exige a todos los funcionarios públicos, incluidos los que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, que hagan declaración jurada de bienes y rentas durante el ejercicio de sus cargos⁶⁹. Según un dictamen reciente de la Procuradora de la Administración peruana (un organismo administrativo de control), el público en general debe tener acceso a los datos relativos a los salarios de los funcionarios públicos. Según lo establecido en el dictamen, las hojas de cálculo de los salarios de todos los órganos nacionales deben tener carácter público, incluido el nivel salarial de cada cargo específico. El acceso a dicha información es considerado necesario para garantizar el cumplimiento de la obligación del gobierno de rendir cuentas y el control cívico⁷⁰.
66. En septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional del Perú confirmó esa posición en un caso de *habeas data*, sosteniendo que, además de los resúmenes de las declaraciones de bienes de funcionarios que ya se pueden consultar públicamente, algunos apartados de las declaraciones detalladas de bienes también deberían

⁶⁴ Véase <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/Lists/Salaries.aspx?Section=b571082f-7b2d-4d6a-b30a-b6025a9cbb98>.

⁶⁵ Véase <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/audience-auditore/employee-employe-eng.asp>.

⁶⁶ Ley n.º 20285 sobre transparencia de la función pública y acceso a la información de la Administración del Estado, art. 7(d).

⁶⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁶⁸ Véase el motor de búsquedas para acceder a la información sobre salarios: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/beginAPF.do?method=beginAPF>.

⁶⁹ Véase http://right2info.org/information-of-high-public-interest/asset-declarations#_ftn7#_ftn7.

⁷⁰ Ministerio Público, Procuradora de la Administración, Informe n.º C-128 del 19 de abril de 2002.

Field Code Changed

Field Code Changed

Field Code Changed

Field Code Changed

divulgarse previa solicitud. Entre estos apartados se incluyen los «ingresos y bienes provenientes del sector público», así como toda la información sobre bienes muebles e inmuebles que obre en registros públicos⁷¹.

67. En Estados Unidos de América, la gran mayoría de los salarios de los funcionarios del gobierno federal se fijan por ley y, por lo tanto, son objeto de registro público. Los jueces, miembros del Congreso, los secretarios de Estado y los altos funcionarios de los órganos ejecutivos perciben salarios fijos que se aprueban y ajustan por ley. Otros empleados del poder ejecutivo son remunerados de acuerdo con escalas o tablas que también se fijan por ley; la mayoría se establecen a través del Tabulador General (*General Schedule*), que establece los rangos de salario para los empleados de carrera en todos los niveles del gobierno federal. Los permisos básicos y demás prestaciones de los empleados federales también se establecen por ley, y la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) publica información detallada sobre las prestaciones de los funcionarios del poder ejecutivo⁷².
68. En el plano estatal, existen leyes y prácticas similares. Así, en el Estado de Nueva York, todos los organismos administrativos (estatales y municipales, incluidas las municipalidades, localidades, distritos escolares, etc.) están obligados a mantener y poner a disposición del público «un registro en el que se establezca el nombre, domicilio de la entidad pública, cargo y salario de todos los funcionarios o empleados del organismo»⁷³. Además, los registros que indican el pago de horas extraordinarias u otros estipendios también pueden consultarse por nombre del empleado.
69. La jurisprudencia de los tribunales estatales y federales de EE.UU. también ha confirmado estas prácticas, incluso en relación con las detalladas declaraciones patrimoniales de los altos funcionarios que exige la Ley federal de Ética (*Ethics Act*)⁷⁴. En el asunto *Duplantier contra Estados Unidos*⁷⁵, el Tribunal Federal de Apelaciones del Quinto Circuito (instancia inmediatamente inferior a la de la Corte Suprema) conoció de una impugnación de la Ley de Ética presentada por miembros del poder judicial federal, quienes argumentaban que los requisitos de divulgación vulneraban su derecho a la intimidad, afectaban negativamente sus relaciones familiares y los exponía a riesgos de seguridad⁷⁶. El Tribunal de Circuito sostuvo que

⁷¹ Asunto *Casas Chardon*, nota 3 anterior.

⁷² Véase, por ejemplo, *United States Office of Personnel Management* [la Oficina de Estados Unidos de Gestión de Personal], *Presidential Transition Guide to Federal Human Resources Management*, [Guía de transición presidencial para la gestión de recursos humanos federales], junio de 2008; disponible en <http://www.chcoc.gov/Transmittals/Attachments/trans1300.pdf>.

⁷³ *Freedom of information law* [Ley de libertad de información] art. 87(3)(B), disponible en <http://www.dos.state.ny.us/coog/foil2.html>.

⁷⁴ El deber de publicidad incluye a la naturaleza, el origen e importe de los ingresos procedentes de cualquier fuente (pública o privada), los regalos y reembolsos, activos y pasivos, y las operaciones con bienes inmuebles y títulos. Artículo 102, apartado 4, del Título 5 del Código de Normas Federales (U.S.C.) estadounidense.

⁷⁵ 606 F.2d 654 (5.º Cir. 1979).

⁷⁶ *Ibíd.* en 669.

Field Code Changed

Field Code Changed

el interés público en un gobierno ético y la confianza pública en él «tenían un peso sustancialmente mayor» que cualquier interés individual afectado por tales divulgaciones. Los funcionarios públicos, según observaba el tribunal, habían escogido aceptar el empleo público y «asumir una responsabilidad pública», lo cual «impone algunos límites a la privacidad a la que razonablemente pueden aspirar»⁷⁷.

3. Otras jurisdicciones

70. En Estonia, la Ley contra la Corrupción ordena la publicación directa, antes del 1º de abril de cada año, de la «remuneración de los funcionarios públicos» durante el año calendario anterior, incluido el nivel salarial real⁷⁸. Esta disposición se aplica a los funcionarios de rango alto y medio de las administraciones nacional y municipal⁷⁹. En la práctica, existe un cumplimiento generalizado de esta disposición, sin que hasta ahora hayan surgido problemas significativos de protección de la intimidad o de otro tipo.
71. En la India, los salarios de todos los funcionarios y empleados de todos los organismos públicos deben divulgarse directamente en virtud de la Ley del Derecho a la Información (*Right to Information Act*) de 2005⁸⁰. La ley establece claramente que la remuneración total pagadera a cada funcionario debe ser publicada por cada organismo público, y no de modo centralizado por un único departamento. En la práctica existe un buen nivel de cumplimiento, aunque algunas autoridades públicas con personal muy numeroso divulgan únicamente escalas salariales (por ejemplo, la empresa de los ferrocarriles indios cuenta con cien mil empleados). Algunos organismos suelen divulgar la información sobre remuneración solamente previa solicitud, pero existe también la tendencia hacia una divulgación más directa, incluso en las zonas con problemas graves de lucha armada o crimen organizado.
72. En Irlanda, las escalas salariales de muchos funcionarios públicos —incluidos los servidores públicos, los funcionarios del gobierno municipal y los empleados del servicio de sanidad, de todas las jerarquías— se publican directamente por imperio legal, con limitadas excepciones⁸¹. La información sobre los salarios exactos no se publica directamente, pero puede facilitarse, caso por caso, en respuesta a solicitudes basadas en la libertad de información (*freedom of information*, FOI). En la práctica, las solicitudes de acceso a la información se han utilizado para obtener acceso a los salarios reales pagados a determinados funcionarios y asesores, incluido el personal universitario de alto rango, asesores del servicio de salud o presentadores que trabajan para los canales de televisión o emisoras de radio públicos. Las solicitudes de acceso a la información también se han utilizado para recibir datos sobre el pago de bonificaciones, horas extraordinarias y jubilaciones abonadas a diversos grupos. La

⁷⁷ *Ibid.* en 670.

⁷⁸ Art. 151.2.

⁷⁹ Art. 4.2.

⁸⁰ Art. 4, disponible en <http://www.righttoinformation.gov.in/webactrti.htm>.

⁸¹ *Freedom of Information Act* [Ley de Libertad de Información] (1996), con sus modificaciones, art. 6, disponible en: <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0013/sec0006.html#zza13y1997s6>.

cuestión de la protección de la intimidad se ha planteado, pero dado que la exención de información personal de la Ley de Libertad de Información (*FOI Act*) irlandesa está subordinada al interés público, ese interés público en obtener información sobre los gastos públicos con frecuencia enerva la protección concedida por esa exención⁸².

73. En Israel no existe un requisito legal general que obligue a la publicación de los salarios de los empleados públicos, con excepción de los empleados de entidades financiadas con fondos del Estado. Para estos últimos, la publicación de la información sobre su remuneración viene prevista en la Ley Básica de Presupuesto⁸³. Por costumbre, sin embargo, toda la información sobre «costos de personal», incluidos los salarios, subsidios, bonificaciones, jubilaciones y otras prestaciones puede obtenerse previa solicitud. La información relativa a los funcionarios por encima de un determinado nivel jerárquico se publica directamente en Internet. (La razón que justifica una mayor exigencia legal en términos de publicidad por parte de las entidades financiadas con fondos públicos es que éstas tienen mayor autonomía y flexibilidad para determinar los niveles salariales de sus empleados). Los salarios de los empleados públicos que ganan más de una cantidad determinada (actualmente, alrededor de 6.000 USD al mes) se incluyen en un informe anual que se publica en Internet.
74. En Letonia, los salarios, bonificaciones y otras formas de remuneración de los funcionarios públicos se hacen públicos directamente o previa solicitud. El acceso a la citada información está prescrito en las leyes de libertad de información y prevención de conflictos de intereses oficiales. La mayor parte de esa información puede encontrarse en las declaraciones periódicas de bienes de los funcionarios. La naturaleza pública de tales datos también fue decretada mediante una decisión del Tribunal Constitucional de Letonia de 1999, que estableció que la remuneración de quienes se desempeñan en el servicio público, con independencia de su forma jurídica, no podía ser considerada información privada ni confidencial⁸⁴.
75. En Eslovenia, toda la información sobre el gasto público —incluidos los salarios, bonificaciones y subsidios recibidos por todos los funcionarios públicos, empleados y asesores, tanto en el plano nacional como en el municipal— es de carácter público⁸⁵. En la práctica, todas las entidades financiadas con cargo al presupuesto estatal están obligadas a remitir la información salarial correspondiente al ministro responsable del sistema de salarios del sector público. El ministro recopila y publica los datos en

⁸² *Ibid.*, art. (2)(d)(ii), disponible en <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0013/sec0008.html>.

⁸³ Artículos 33a-33c. Esta ley se aplica a las empresas controladas por el gobierno, las empresas controladas por las autoridades locales y las empresas o entidades legales que reciban más del 25% de su financiación del Estado, entre otras.

⁸⁴ Decisión sobre la conformidad del Reglamento del Consejo de Ministros n.º 46/1997 «Sobre los Contratos del Gobierno» con la Ley sobre Accesibilidad de la Información (1998).

⁸⁵ La Ley sobre el Sistema de Salarios del Sector Público, en su art. 38, establece lo siguiente: «Los salarios del sector público serán públicos, y la información sobre el cargo, título o función, salario básico, bonificaciones y pagos por productividad, con la excepción de la bonificación por el periodo de empleo activo, podrán consultarse públicamente».

Field Code Changed

Internet, facilitando los cargos pero no los nombres de los funcionarios. Sin embargo, la información sobre la remuneración efectiva de cualquier funcionario debe ser suministrada, y normalmente lo es, a todo ciudadano que presente una solicitud basada en la libertad de información. El Comisionado de Información de Eslovenia ha emitido diversas decisiones relacionadas con la divulgación del gastos público, incluidas varias órdenes de publicación de los salarios de los «contratistas del servicio público», que están sujetos a la Ley sobre el Acceso a la Información de Carácter Público⁸⁶. Además, el Comisionado ordenó a la Televisión Nacional eslovena que publicara información sobre los salarios de sus directivos y sus diez reporteros mejor pagados⁸⁷.

76. En Sudáfrica, la información sobre la remuneración de los altos funcionarios —desde un magistrado local al Presidente de la República— es publicada directamente por la Oficina del Presidente. En virtud de la Ley de Promoción del Acceso a la Información (*Promotion of Access to Information Act*), la exención basada en la privacidad no se aplica a los registros relativos a los funcionarios públicos en activo o retirados, ni tampoco a su remuneración o escala salarial⁸⁸. Una Comisión sobre Remuneraciones (conocida como RemCom), creada por el artículo 219 de la Constitución, hace recomendaciones generales al Presidente sobre los salarios de los funcionarios públicos; esas recomendaciones se publican en el Diario Oficial del país con el carácter de documentos públicos⁸⁹.
77. En el Reino Unido, el Comisionado de Información solicita a las autoridades públicas que publiquen directamente cierta información sobre los costos de personal en sus publicaciones oficiales. De esta forma, las autoridades municipales deben publicar sus estructuras organizativas e indicar, para la mayor parte de los cargos, el nivel salarial, si bien no necesariamente los salarios individuales⁹⁰. La información salarial que no se publica habitualmente puede ser solicitada en virtud de la Ley de Libertad de Información (*FOI Act*) británica⁹¹. En virtud de ese texto normativo, los funcionarios de más alto rango responsables de las principales iniciativas políticas y financieras están expuestos a un mayor escrutinio de sus salarios que los empleados de menor jerarquía. Otros factores a favor de la revelación que deben tenerse en cuenta incluyen las «preocupaciones legítimas por la existencia de corrupción o mala gestión»⁹².

⁸⁶ Art. 1(1).

⁸⁷ Información proporcionada por Natasa Pirc, Comisionada de Información de Eslovenia.

⁸⁸ Artículos 34 y 63(2)(f).

⁸⁹ Véase http://www.remcommission.gov.za/about_remcom.php.

⁹⁰ *Information Commissioner's Office* (Oficina del Comisionado de Información, ICO), *Definition document for the Model Publication Scheme for principal local authorities*, [Directrices sobre modelos de publicación para las principales autoridades locales] disponible en: http://www.ico.gov.uk/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes/definition_document_local_government.aspx.

⁹¹ Disponible en:

http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/practical_application/salaries_v1.pdf.

⁹² *Ibíd.*

Field Code Changed

Field Code Changed

Field Code Changed

78. En lo que concierne a las cuestiones de protección de la intimidad, el artículo 40(2) de la Ley de Libertad de Información prevé una exención en el caso de que la revelación de información personal, incluida la información sobre salarios, sobre una persona susceptible de ser identificada vulnere la Ley de Protección de Datos (*Data Protection Act*) de 1988. En un caso relativo a un ejecutivo de la British Broadcasting Corporation (BBC), el Comisionado de Información determinó que la BBC debía revelar el rango salarial del Supervisor de Programación con Continuidad, pero no su salario exacto, que se negoció de forma individual. El Comisionado estableció que el legítimo interés público justificaba la intrusión que suponía revelar la banda salarial, pero no la intrusión adicional de revelar un salario exacto⁹³.
79. Como conclusión, entre los países descritos en los párrafos anteriores se incluyen democracias consolidadas y nuevas, con distintos sistemas jurídicos y culturas políticas, y diversos niveles de desarrollo económico. Algunos de esos países, como muchos de Europa y América Latina, han articulado tradicionalmente una sólida protección de la intimidad personal; otros, como Brasil, México, Sudáfrica y partes de la India, experimentan graves problemas de seguridad personal. Lo que estos países tienen en común es un compromiso legal, y con frecuencia de rango constitucional, con la responsabilidad democrática y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de sus gobiernos, con sujeción únicamente a algunas excepciones restringidas en los casos en que es necesario proteger importantes intereses del Estado o derechos personales. En ese sentido, todos ellos proporcionan un amplio acceso a la información sobre remuneración de los funcionarios en distintos niveles jerárquicos del gobierno, incluidos los funcionarios municipales. Con frecuencia, dicha información se facilita directamente, a través de sitios web oficiales y otros medios. Como mínimo, todos hacen públicos datos sobre los rangos salariales de casi todos, si no todos, los funcionarios y empleados gubernamentales, así como los salarios efectivos de los altos funcionarios.

CONCLUSIÓN

80. En esta presentación se ha demostrado que el derecho de acceso a la información pública —incluidos los datos sobre la remuneración de funcionarios del gobierno— se encuentra completamente arraigado en el Derecho internacional comparado y en las prácticas de los Estados. Los tribunales y los legisladores de los Estados democráticos han determinado que el derecho a recibir información del Estado es un derecho político básico y, tal como el derecho de difundir información e ideas, constituye un verdadero prerrequisito para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales en una democracia moderna.
81. Asimismo, existe una clara tendencia en el mundo democrático a considerar el libre acceso a los registros de información patrimonial como esencial para garantizar la integridad y credibilidad del gobierno. Dicho acceso público representa una restricción justificable y responsable al derecho de tales funcionarios a mantener la confidencialidad de su información patrimonial, especialmente en relación con los

⁹³ Notificación de decisión de la ICO FS50070465, marzo de 2008.

ingresos que perciben de las arcas públicas. Asumir un cargo público y ser depositario de la confianza pública exigen que este interés en resguardar la intimidad ceda en cierta medida en favor de la obligación de rendir cuentas a la comunidad.

82. Respetuosamente solicitamos a esta Corte que tome conocimiento de los importantes principios que informan la administración del acceso a la información y que se encuentran consagrados en las leyes de lucha contra la corrupción. Al hacerlo, la Corte pondrá de manifiesto su reconocimiento de la importancia del acceso a la información como pilar fundamental de un gobierno democrático honesto y transparente.

James A. Goldston

Director ejecutivo

Darian Pavli

Asesor jurídico

AGRADECIMIENTOS

Los siguientes expertos han aportado información sobre las leyes y prácticas correspondientes a los países que se abordan en este escrito. *The Justice Initiative* asume, sin embargo, responsabilidad exclusiva por la exactitud de la información aquí vertida.

- Argentina: **Prof. Nicolás Dassen**, Universidad de Palermo, y **Alejandro Segarra**, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires.
- EE.UU.: **Kristin Adair**, Abogada de Planta, *National Security Archive*, Washington, D.C., y **Robert J. Freeman**, Director Ejecutivo, *Committee on Open Government*, Albany, Nueva York.
- Eslovenia: **Dr. Natasa Pirc**, Comisionada de Información de Eslovenia, Ljubljana.
- Estonia: **Merit Ulvik**, Asesor Jurídico Asociado, *Open Society Justice Initiative*, Budapest.
- India: **Venkatesh Nayak**, Coordinador de Programa, Programa de Acceso a la Información, *Commonwealth Human Rights Initiative*, Nueva Delhi.
- Irlanda: **Prof. Maeve McDonagh**, University College, Cork.
- Israel: **Roy Peled**, Director Ejecutivo, Movimiento por la Libertad de Información en Israel, Tel Aviv.
- Letonia: **Linda Austere**, Investigadora, Centro Providus de Políticas Públicas, Riga.
- Perú: **Javier Casas**, Instituto de Prensa y Sociedad - Perú (IPYS), Lima.
- Reino Unido: **Katherine Gundersen**, Investigadora, Campaña por la Libertad de Información, Londres.
- Sudáfrica: **Mukelani Dimba**, Director Ejecutivo, *Open Democracy Advice Center*, Ciudad del Cabo.