

Acceso a la información pública y los Desca¹

Amado J. Vivas G.²

El derecho a buscar información y ser informado por parte del Estado acerca de las gestiones, proyectos, presupuestos y demás acciones de la gestión pública es reconocido por los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. Específicamente, el marco interamericano establece en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

La inclusión de la palabra “buscar” en el artículo 13 no resulta fortuita y no remite únicamente al derecho a buscar noticias o información producida por terceros. El alcance de esta dimensión del derecho es puntualizado en el principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión³ al establecer que el acceso a la información en manos de las instituciones es un derecho fundamental de los ciudadanos. Esto presupone que el mismo Estado, de manera oficiosa, debe garantizar el ejercicio de este derecho y velar porque se publique regularmente la mayor cantidad de información sobre su gestión.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece el derecho a acceder a información en poder del Estado en los

1 “Desca” significa: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

2 Abogado. Oficial del Programa de Promoción, Defensa y Acción Pública de Espacio Público.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. Principio cuarto (4). Disponible en <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

artículos 51⁴ y 143⁵. Esto se debe a la relevancia del acceso a la información, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

El ejercicio de este derecho, tal y como lo señalan los pactos internacionales que lo establecen y la Constitución Nacional, sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar previamente establecidas en una ley emanada por un organismo competente y proporcionales en sus preceptos. Un ejemplo de los posibles límites es información que amenace la seguridad nacional o constituya un peligro para la misma. Sin embargo, estas limitaciones deben siempre estar establecidas en una ley, con definiciones claras, precisas y justificadas.

El acceso a la información pública en la jurisprudencia venezolana

En la experiencia práctica de exigir el cumplimiento del derecho al acceso a la información, de un total de 26 demandas introducidas por Espacio Público ante el poder judicial en el transcurso de 8 años, en ninguna se ha fallado a favor de la publicación de la información solicitada⁶.

El acceso a la información es desarrollado jurisprudencialmente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de la sentencia N° 745 de fecha 15 de julio de 2010 que estableció el siguiente estándar restrictivo:

que en ausencia de ley expresa, y para salvaguardar los límites del ejercicio del derecho fundamental a la información, se hace necesario: **i) que el o la solicitante de la información manifieste expresamente las razones o los**

-
- 4 Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV): Toda 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, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.
 - 5 Artículo 143 de la C RBV: Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados, 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.
 - 6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (31 de diciembre de 2017). Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Doc. 209. párr 332.

propósitos por lo cuales requiere la información; y ii) que la magnitud de la información solicitada sea proporcional con la utilización y uso que se pretenda dar a la información solicitada.

Este estándar además de resultar regresivo y promover la opacidad en la administración pública, resulta contrario a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el caso *Claude Reyes contra Chile*. Resulta de suma preocupación que el poder judicial busque limitar el derecho a acceder a información pública bajo el supuesto de que el ejercicio desmesurado y “abusivo” del derecho puede **entorpecer** las actividades de la administración pública. El Estado debe rendir cuentas activamente a la población sobre todas sus actuaciones de acuerdo con el principio de máxima divulgación, sólo así se logra la confiabilidad en las instituciones y la democracia.

El acceso a la información pública en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos

La CorteIDH señaló que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”⁷. Es por esto que el Estado debe permitir el acceso a la información en su poder, y garantizar así la transparencia de los actos de gobierno. Esto ayuda a la reducción de la corrupción y empodera a la sociedad en el ejercicio de sus derechos.

La Corte desarrolló el alcance del derecho a acceder a la información en manos del Estado en el caso *Claude Reyes vs Chile*⁸. En este caso la Corte estableció una serie de preceptos y estándares sobre el alcance y ejercicio del derecho a acceder a información.

7 Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A, No.5, párr.70.

8 Este caso trata sobre la solicitud de información hecha por el señor Claude Reyes, director ejecutivo de la fundación ambientalista *Terram* al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) de Chile el 7 de mayo de 1998. La información estaba relacionada con la ejecución y estudios de impacto ambiental de un proyecto de industrialización forestal, el CIE negó la solicitud de información. Luego en julio de 1998 el señor Reyes junto con otros representantes de la sociedad civil y un diputado del parlamento chileno demandaron al CIE debido a la negativa de publicar la información, la Corte de Apelaciones de Santiago declaró inadmisibile el recurso. Ante la imposibilidad de tutelar el derecho en la jurisdicción interna de Chile, el señor Claude Reyes acudió al Sistema Interamericano de protección de derechos humanos. El 19 de septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) promulgó la decisión del caso, que al día de hoy sirve como fuente fundamental de interpretación del derecho al acceso a la información pública.

Se estableció que el artículo 13 de la Convención Interamericana protege el derecho de toda persona de solicitar información bajo el control del Estado y que esta información debe ser entregada sin necesidad de que el particular acredite un interés directo para su obtención o una afectación personal:

En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. **Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.**⁹

Esta valoración del derecho al acceso a la información resulta contraria a lo establecido por la Sala Constitucional que requiere que el solicitante acredite un interés directo en la información solicitada así como establecer el uso que se le dará a esta. En estos casos de incompatibilidad, el Estado venezolano se encuentra en la obligación de apegarse al precepto que mejor proteja el derecho al acceso a la información y garantice su efectivo ejercicio sin mayores trabas.

El precedente establecido por la Corte IDH también enfatizó en que la gestión y actuación del Estado deben regirse por los principios de transparencia en la gestión pública, lo que garantiza la participación de la ciudadanía en la gestión y contraloría de los actos de gobierno. Este principio resulta fundamental para fomentar la transparencia en las actividades estatales y la responsabilidad de los funcionarios públicos en su gestión¹⁰.

En el caso *Claude Reyes*, la Corte Interamericana refuerza el deber del Estado de publicar información sobre su gestión al establecer el principio

9 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros c. Chile*. 19 de septiembre de 2006. Párr. 77. Negritas agregadas.

10 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros c. Chile*. 19 de septiembre de 2006. Párr. 86 y 87.

de máxima divulgación¹¹, según el cual las autoridades deben regirse bajo la regla de que toda información es accesible y solo bajo un sistema excepcional de restricciones se puede limitar su divulgación.

En definitiva el derecho al acceso a la información resulta un pilar fundamental de toda sociedad democrática. Un ciudadano informado es un ciudadano capaz de realizar contraloría y exigir a los funcionarios buenas prácticas, transparencia y celeridad en el manejo de los asuntos a su cargo.

La exigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

El protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante protocolo de San Salvador) establece una serie de derechos que deben ser garantizados de forma progresiva por parte de los Estados.

El protocolo de San Salvador establece el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano, contemplados en los artículos 10 y 11 respectivamente. Hasta el año 2017, los derechos establecidos en este protocolo no eran exigibles ante la Corte Interamericana.

Sin embargo, el 31 de agosto de 2017 fue publicada la decisión del caso Lagos del Campo vs Perú¹², a partir del cual la Corte estableció la justiciabilidad de los derechos establecidos en el protocolo de San Salvador, a través del artículo 26¹³ de la Convención.

La Corte refuerza los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con respecto a los derechos civiles y políticos. De esta manera, los derechos humanos deben ser entendidos de forma integral y global, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades competentes¹⁴.

11 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros c. Chile. 19 de septiembre de 2006. Párr. 92

12 Corte IDH. Caso Lagos del Campo c. Perú. 31 de agosto de 2017. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

13 Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 26 establece: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

14 Corte IDH. Caso Lagos del Campo c. Perú. 31 de agosto de 2017, párr. 143.

La decisión marcó un hito en la defensa y exigibilidad de los Desca al reconocer que no existe una jerarquía entre lo establecido en el marco internacional y que los derechos guardan una dependencia recíproca.

Los Estados deben garantizar simultáneamente los derechos fundamentales de los ciudadanos. En la ejecución del proyecto “El Pueblo Pregunta”¹⁵ se aborda un catálogo de derechos fundamentales que se ven estrechamente ligados al acceso a la información. Las siguientes líneas harán énfasis en el acompañamiento realizado a comunidades en torno a la exigencia del derecho a la salud, ambiente sano y vivienda digna. Interesa destacar cómo el acceso a la información resulta una herramienta fundamental para la búsqueda de soluciones a los problemas de las comunidades mediante la visibilidad política y social de los mismos.

El derecho a la salud y a un ambiente sano

En 2017 Espacio Público realizó un trabajo de acompañamiento en exigencia de información con las comunidades del sur del estado Aragua. La poblaciones que habitan la zona se ven seriamente afectadas por el crecimiento descontrolado del Lago de Valencia.

El Lago creció y se desborda progresivamente desde hace una década. Ante esto, en 2005 el Tribunal Supremo de Justicia ordenó el desalojo e indemnización de los afectados. Varias familias fueron reubicadas en años pasados, sin embargo la mayoría sigue en las comunidades afectadas ya que se niegan a ser reubicadas en un refugio. Ante la imposibilidad de reubicar a todos los habitantes de las urbanizaciones cercanas, se optó por construir un muro de contención que se deterioró por el paso del tiempo y la fuerza del agua¹⁶.

Son al menos 14 comunidades afectadas del estado Aragua, que incluyen: La Punta, Mata Redonda, Palma Real, José Casanova Godoy, La Esmeralda, La Esmeraldita, Rómulo Gallegos, Las Vegas 1, Aguacatal 1, Aguacatal 2,

¹⁵ “El Pueblo Pregunta” es un proyecto de Espacio Público ejecutado por el equipo del Programa de Promoción, Defensa y Acción Pública. El proyecto consta de talleres dictados a comunidades sobre el derecho a acceder a la información pública. Se redactan peticiones de información junto a los ciudadanos interesados y se entregan a las autoridades competentes. Esto permite realizar acciones de litigio estratégico nacional e internacional.

¹⁶ Efecto Cocuyo (24 de septiembre de 2017). Una muralla de concreto y arena separa a 14.000 familias del colapso total en Aragua. Disponible en: <http://efectococuyo.com/principales/una-muralla-de-concreto-y-arena-separa-a-14-000-familias-del-colapso-total-en-aragua>

Brisas del Lago del Municipio Girardot, Parapara 1, Parapara 2 y Santa Inés del municipio Francisco Linares Alcántara.

El crecimiento del Lago y los altos niveles de contaminación de las aguas impiden el libre desenvolvimiento de las personas que habitan en estos sectores. Los principales problemas que se presentan son la constante inundación de las calles y casas, el sobrecargo del sistema de drenaje de aguas negras, fallas en el suministro de agua potable y enfermedades dérmicas debido a las condiciones de salubridad.

A pesar de que varios medios de comunicación han reseñado esta problemática¹⁷ y que son cientos de familias afectadas por la crecida del Lago, el Estado muestra opacidad a la hora de brindar soluciones a este grave problema ambiental y social. La construcción del muro de contención no fue una solución al problema debido a que su capacidad se vio mermada ante la crecida¹⁸ paralelo al incremento de la contaminación.

En 2017 se introdujeron un total de 10 peticiones de información ante los siguientes entes: Gobernación del estado Aragua, Consejo Legislativo del estado Aragua, Alcaldía del Municipio Girardot del estado Aragua, a la Autoridad Única para el Saneamiento del Lago de Valencia, Hidrocentro, Protección Civil del estado Aragua, Corposalud Aragua, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas y al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat.

Las solicitudes fueron entregadas entre el 23 de agosto de 2017 y el 19 de septiembre de 2017, al no ser respondidas fueron introducidas insistencias ante las autoridades en diciembre de 2017. A la fecha de publicación de este informe, no se ha recibido respuesta por parte de ningún ente consultado. Ante la gravedad del problema y la ausencia de respuestas institucionales, Espacio Público envió una serie de acciones urgentes ante nueve Relatorías

17 Crónica Uno (27 de diciembre de 2017). Aguacatal II es la letrina de Maracay. Disponible en: <http://cronica.uno/aguacatal-ii-la-letrina-maracay/>; Crónica Uno (8 de septiembre de 2017). Ni viviendas ni refugios para los afectados por la crecida del Lago de Valencia. Disponible en: <http://cronica.uno/ni-viviendas-ni-refugios-afectados-crecida-lago-valencia/>; El Nacional (5 de septiembre de 2017). El Lago de Valencia está a centímetros de desbordarse. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/lago-valencia-esta-centimetros-desbordarse_202191

18 El Nacional (10 de septiembre de 2017). El muro que nos separa del Lago de Valencia es una bomba de tiempo. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/muro-que-nos-separa-del-lago-valencia-una-bomba-tiempo_202932

del Sistema Universal de Derechos Humanos¹⁹ y ante dos Relatorías del Sistema Interamericano de Derechos Humanos²⁰.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo mención del problema en su informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela, presentado el 12 de febrero de 2018²¹. Allí señaló que:

la Comisión recibió información sobre la situación relativa al crecimiento desproporcionado del Lago de Valencia, uno de los principales reservorios de agua del país. Con el paso de los años el Lago ha tenido un aumento mayor del esperado, llegando a un punto crítico en el cual el muro de contención construido está prácticamente al tope de agua y con riesgo alto de derrumbarse, lo que afectaría a cientos de familias habitantes de la zona en el estado de Aragua. Se trata de un desafío de carácter medio ambiental, que pone en riesgo el derecho a la vivienda y otros Desca.

Por ello, la CIDH alienta al Estado a la adopción de todas las medidas necesarias para atender la situación descrita poniendo en el centro los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas, con énfasis en la prevención y en el acceso a la información pública como derecho constitucional e internacionalmente protegido.

Las comunidades afectadas por el crecimiento del Lago de Valencia demandan respuestas. Mientras el Estado actúa con opacidad en su gestión, los habitantes de estas comunidades ven su derecho a la salud, vivienda digna y a un ambiente sano gravemente afectados. Son más de 14 comunidades que se encuentran a la espera de la efectiva acción y respuesta de las autoridades.

19 Las Relatorías contactadas del Sistema Universal de los Derechos Humanos fueron: Relatoría especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, Relatoría especial sobre el derecho a la alimentación, Relatoría especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, Relatoría especial sobre el derecho al desarrollo, Relatoría especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Relatoría especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Relatoría especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y la Relatoría especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

20 Las Relatorías contactadas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos fueron: Relatoría especial para la libertad de expresión y la Relatoría especial sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (31 de diciembre de 2017). Informe Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Doc. 209. párr 463.

Por otra parte, Espacio Público acompañó a miembros de los pueblos indígenas Piaroa-Wotjuja, Jivi, Baré y Yekuana desde el año 2016 en razón de una solicitud de información hecha al Ministerio para los Pueblos Indígenas acerca de proyectos de apoyo en materia ambiental y cultural, así como medidas de capacitación dirigidas a efectivos de la Guardia Nacional Bolivariana para evitar y reducir la discriminación.

Dicha solicitud fue introducida el 29 de junio de 2016, posteriormente se demandó a este ente el 9 de noviembre de 2016 y en diciembre del mismo año el Tribunal Supremo de Justicia declaró inadmisibile la demanda alegando la sentencia 745 de la Sala Constitucional.

En diciembre de 2017 se introdujo una denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas luego de recabar las voluntades de tres integrantes de los pueblos indígenas Baré y Yekuana que decidieron exigir internacionalmente la tutela de sus derechos fundamentales y la publicación de la información que fue exigida al Estado.

El acompañamiento a los casos ilustran la situación generalizada de opacidad en la administración pública y cómo la opacidad en la gestión de los fondos públicos se extiende en todos los ámbitos y afecta un abanico amplio de derechos.

Sin embargo, el precedente establecido en el caso *Lagos del Campo contra Perú* al establecer la interdependencia de todos los derechos humanos, la ausencia de jerarquía entre los mismos y la posibilidad de declarar la responsabilidad de los Estados en la violación de derechos consagrados en el Pacto de San José, abre la puerta a la exigibilidad de un amplio espectro de derechos en beneficio de los ciudadanos frente al Estado.

El Estado debe responder de manera diligente, transparente y oportuna a las solicitudes de información de las comunidades afectadas, publicar constantemente información sobre su gestión pública en todos los ámbitos sin excepción, así como tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud y a un ambiente sano de los ciudadanos afectados.

Consideraciones finales

Existe una política de secreto instaurada por el Estado. En el transcurso de ocho años, Espacio Público introdujo un total de 26 demandas por peticiones de información no respondidas. En ninguna de ellas se falló a favor de la

publicación de la información requerida. Asimismo, durante el año 2017, se introdujeron un total de 31 peticiones de información ante autoridades del Estado, ninguna de ellas fue respondida.

Los criterios y estándares regresivos establecidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resultan incompatibles con los estándares internacionales de derechos humanos, esto merma considerablemente la posibilidad de los ciudadanos de exigir rendición de cuentas y aleja la gestión del funcionario público del ciudadano.

La política de secreto desemboca en la violación reiterada de una serie de derechos ligados con el acceso a la información pública. Tal es el caso de las comunidades del Lago de Valencia y de los pueblos indígenas de Amazonas, la opacidad en la gestión pública y la falta de contraloría ciudadana fomenta la corrupción y la decadencia en la institucionalidad de Venezuela.

El derecho al acceso a la información garantiza a los ciudadanos espacios y visibilidad en el mapa político del país, esto puede lograr que las exigencias de los mismos, al ser fundadas, sean tomadas en cuenta. La exigencia de rendición de cuentas a funcionarios públicos es un derecho ciudadano, una sociedad informada tiene las herramientas necesarias para hacer valer sus derechos y superar las dificultades que se le presentan. Así lo señala la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible²², que apunta dentro de su objetivo 16 al fortalecimiento al acceso a la información pública, debido al rol de este derecho en la participación activa de las sociedades en la toma de decisiones y resolución de problemas.

22 Organización de las Naciones Unidas (septiembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>