

PROYECTO DE LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

Introducción

El derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información, entendido como la posibilidad real de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del estado y de la documentación que sustenta tales actos, es un tema relativamente nuevo en nuestro país.

Este derecho constituye un elemento fundamental para alcanzar un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, a la vez que facilita la formación de una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Es por lo anterior, que diversas legislaciones en el mundo, han realizado esfuerzos importantes con el fin de consagrar este derecho a la información en su legislación interna, tanto a nivel constitucional como legal, dictándose en parte importante de las democracias occidentales, cuerpos legislativos únicos y coherentes sobre esta materia, esfuerzo que se encuentra reforzado por tratados internacionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y aquellos referidos a la prevención de la corrupción.

Así también, la publicidad de los actos de gobierno, permite que el ciudadano pueda controlar en forma efectiva dichos actos, no sólo por medio de una comparación de los mismos con la ley, sino también ejerciendo el derecho de petición. Se trata, entonces, de un control en manos de los ciudadanos, que junto a los otros controles ideados en el marco del Estado de Derecho, contribuyen a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de los posibles ámbitos de corrupción, pues el carácter multifactorial de la corrupción exige otros medios que junto con los tradicionales del derecho penal permita ampliar el efecto preventivo de las acciones estatales y de los ciudadanos.

Situación legislativa del derecho a la información en Chile

En los últimos años en nuestro país, se han realizado esfuerzos en este sentido, entre los cuales destacan:

La Ley 19.653 de 14 de diciembre de 1999, llamada "Ley de Probidad", la que contiene 2 artículos que fueron agregados a la Ley 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, como artículo 11 bis y 11 ter, los cuales regulan:

- a) la regla general acerca de la publicidad de los actos administrativos;
- b) establecen el mecanismo para solicitar información;
- c) indican las causales de denegación de entrega de documentos o antecedentes;
- d) regulan la oposición de terceros a que dicha información sea entregada, y
- e) establece por último, un mecanismo judicial de amparo a favor del requiriente cuya petición no ha sido satisfecha.

Así también, se debe destacar la Ley 19.880 de 29 de mayo de 2003, la que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos del Estado y que complementa la ley 19.653, específicamente en lo que se refiere a la publicidad y transparencia en la tramitación de los actos administrativos.

Realidad práctica del derecho a la información en nuestro país.

A pesar de los esfuerzos legislativos señalados, en la práctica estos principios de transparencia y de acceso a la información pública, se encuentran seriamente limitados, llegando a convertir estas leyes en letra muerta.

Lo anterior, se debe al hecho que la misma ley de probidad dispone que uno o mas reglamentos establecerán los casos de secreto o reserva de la documentación y antecedentes que obren en poder de la administración del Estado, lo que constituye una seria barrera al derecho de acceso a la información pública establecido en la ley.

Esta facultad de establecer restricciones por vía reglamentaria hace prácticamente inoperante tal garantía.

Así lo ha demostrado la práctica, tras la dictación del Decreto Supremo Nº 26 de 28 de enero de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual ha dispuesto en su artículo 9º, que los órganos de la administración del Estado deberán clasificar los actos y documentos que generen como secretos o reservados en conformidad a los restrictivos criterios establecidos en su artículo 8º, lo que ha producido que numerosas reparticiones públicas hayan dictado sin demora, sendas resoluciones en tal sentido, restringiendo administrativamente el derecho a la información a niveles que lo hacen prácticamente inexistente.

Cabe señalar como ejemplo de este actuar, los siguientes:

- a) Subsecretaría de Previsión Social (DO de 18 de diciembre de 2002);
- b) Comisión Chilena de Energía Nuclear (DO 17 de enero de 2003), que, entre otros, declara secretos “los actos, documentos y/o la correspondencia oficial expresamente calificada como ‘Secreta’ por la Dirección Ejecutiva”, las “denuncias presentadas ante los Tribunales de Justicia” y las “alegaciones, defensas y antecedentes que pudiera hacer valer la institución en los juicios y/o procedimientos en que sea parte o tenga interés, y los documentos que sirvan de sustentación o respaldo de ellas”;
- c) Instituto de Desarrollo Agropecuario (DO 17 de enero de 2003), que en su numeral primero declaró reservados las acciones judiciales de cobranza y los juicios civiles, criminales, infraccionales o administrativos en que fuera parte Indap (exceso que obligó a modificar dicha resolución, DO 29 de enero de 2003), y en el tercero declara “reservados o secretos, según corresponda, los documentos emitidos o recibido por la Dirección Nacional... calificados de reservados o secretos de conformidad a lo dispuesto en el DS N° 291 de 1974 del Ministerio del Interior”;
- d) Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (DO de 17 de enero de 2003);
- e) Subsecretaría de Transportes, que declara reservada “toda la información relativa a las remuneraciones del personal”;
- f) Consejo Nacional de Televisión (DO 12 de marzo de 2003), que declara secretos o reservados, entre otros, la correspondencia oficial debidamente calificada como tal, los documentos relacionados con demandas, querellas u otras acciones judiciales en que sea parte dicho Consejo, y los antecedentes sobre remuneración del personal;
- g) Corporación de Asistencia Judicial, Región Metropolitana (DO 17 de marzo de 2003);
- h) Comité de Inversiones Extranjeras (DO 24 de marzo de 2003);
- i) Servicio Nacional de Pesca (DO 26 marzo de 2003), que, entre muchas otras restricciones, declara secretas las “denuncias por delitos que se pongan en conocimiento de los Tribunales de Justicia o del Ministerio Público, en su caso” y reservados los “informes y documentos específicos, relativos a temas del ámbito pesquero, que pudieran derivar en conflictos sociales o sectoriales”;
- j) Superintendencia de Electricidad y Combustible (DO 12 de abril de 2003);
- k) Servicio de Salud Metropolitano Oriente (DO 14 de abril de 2003);
- l) Subsecretaría de Marina (DO 25 de abril de 2003);
- m) Consejo de Defensa del Estado (DO 3 de mayo de 2003), que determina que, entre otros, son secretos o reservados la

- correspondencia oficial y los dictámenes e informes expedidos bajo la fórmula 'secreto' o 'reservado';
- n) Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DO 19 de mayo de 2003).

Los ejemplos señalados se han ido multiplicando hasta el día de hoy, siendo ya habitual que la reserva o el secreto que recae sobre la correspondencia oficial se justifique con la remisión al DS N° 291, de 1974, del Ministerio del Interior (por ejemplo, Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, DO 14 de enero de 2004; Ministerio de Relaciones Exteriores, DO 31 de enero de 2004; Subsecretaría de Pesca, DO 5 de abril de 2004; Conicyt, DO 26 de mayo de 2004; Servicio de Salud Metropolitano Sur, DO 26 de mayo de 2004), situación que ha llamado la atención del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Tratado Internacional suscrito y ratificado por nuestro país, entidad que en su reciente informe de 6 de febrero de 2004 recomendó al Estado de Chile la modificación de la ley y de la norma reglamentaria. En el mismo sentido, la Contraloría General de la República, en reciente Dictamen N° 049883 de 4 de octubre de 2004, observó que en diversas resoluciones se excede la normativa a los efectos de la declaración del secreto o reserva, estableciendo materias de tal amplitud que no resulta admisible entenderlas amparadas por la regulación legal y reglamentaria que debe servirles de fundamento y, que *"no se advierte el fundamento preciso para declarar secretos o reservados determinados documentos"*.

Necesidad de reformas para garantizar el acceso a la información pública.

En vista de lo anterior, es que se hace necesario suplir las manifiestas deficiencias prácticas de nuestra legislación sobre acceso a la información pública, por lo cual proponemos un proyecto de ley que corrija las manifiestas deficiencias señaladas.

Por último, cabe señalar que este proyecto ley sólo busca regular parte del derecho a la información, y específicamente al referido al acceso de la información de la Administración del Estado, y el Poder Legislativo, quedando pendiente para la discusión parlamentaria, la forma de hacer extensivo tales principios a la actuación administrativa del Poder Judicial y los órganos que con ella colaboran.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones al D.F.L. N° 1, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la LOC sobre Bases Generales de la Administración del Estado:

1. Agregase en el inciso segundo del artículo 13, como párrafo final:
“En virtud del principio de la transparencia de la función pública, toda información que obre en poder de la Administración del Estado es por principio pública. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir la información de cualquier órgano de la administración del Estado. Este derecho de información también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes, y la posibilidad de formular consultas a las entidades y personas ya señaladas”.
2. Reemplazase el inciso tercero del artículo 13, por el siguiente:
“Son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado, en los términos señalados en el inciso anterior, y los documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por ella, o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Se considerará además, como información pública, cualquier tipo de documentación financiada con presupuesto público, salvo las excepciones legales”.
3. Reemplazase en el inciso noveno del artículo 13, la expresión “cuarenta y ocho horas”, por “diez días hábiles”.
4. Reemplazase los incisos undécimo y duodécimo del artículo 13, por los siguientes:
“Las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información son las siguientes:
 - a) Cuando la ley haya calificado dichos documentos o antecedentes como reservados o secretos.
 - b) Cuando su comunicación o conocimiento impida o entorpezca gravemente el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.
 - c) Cuando su comunicación o conocimiento afecte la vida privada de una persona individualizada o identificable, incluidos los expedientes médicos o sanitarios.
 - d) Cuando puedan lesionar intereses comerciales u otros de tipo económicos, ya sean públicos o privados.”

- e) Cuando puedan afectar a la Seguridad Nacional o la Seguridad Pública.

La calificación de reserva, total o parcial, establecida en las letras b) a e) deberá ser fundada y motivada, y sólo procederá sólo si el peligro de daño sobrepasa el interés público que promueve la transparencia y publicidad de los actos y documentos de la administración o en poder de ésta.

Los actos que la ley declare como secretos o reservados mantendrán dicho carácter por un plazo máximo de 20 años, el cual podrá ser prorrogado mediante decreto supremo fundado. Vencido dicho plazo o levantada la calidad de secreto o reservado, toda persona tendrá derecho a acceder a estas informaciones y la autoridad o instancia correspondiente estará obligada a proveer los medios para expedir las copias pertinentes que le sean requeridas. Sin perjuicio de lo anterior, la declaración de secreto o reserva de documentos específicos podrá ser objeto de revisión judicial y someterse al examen de interés público indicado en el inciso precedente.

En caso de rechazo de la acción judicial señalada en el inciso precedente, esta no podrá volver a ejercitarse hasta un año después de la sentencia judicial que se pronuncie sobre la declaración de secreto o reserva.

En todo caso, la entrega de copia de los actos y documentos, se hará por parte del órgano requerido sin imponer condiciones de uso o restricciones a su empleo, salvo las expresamente estipuladas por la ley.”.

5. Agrégase el siguiente artículo 13º bis:

“Artículo 13 bis.- La solicitud de acceso a la información debe ser planteada por escrito y habrá de contener los detalles necesarios para su tramitación. Deberá contener, por lo menos, los siguientes requisitos: a) Nombre completo y calidades de la persona que realiza la gestión. b) Identificación clara y precisa de los datos e informaciones que requiere. c) Identificación de la autoridad pública que posee la información. d) Lugar o medio para recibir notificaciones.

Si la solicitud no contiene los datos requeridos, la Administración deberá hacérselo saber al solicitante a fin de que corrija y complete la información solicitada en su caso.

Si la solicitud es presentada a una oficina que no es competente para entregar la información o que no la tiene por no ser de su competencia, la oficina receptora deberá enviar la solicitud a la administración competente para la tramitación conforme a los términos de la presente ley. En ningún caso la presentación de una solicitud a una oficina no competente dará razón al rechazo o archivo de una solicitud de información.

Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe obligación de la administración requerida de entregar la información solicitada en forma completa y a satisfacción del requirente.

La información solicitada podrá entregarse, a petición del requirente, en forma personal, por medio de teléfono, facsímil, correo ordinario, certificado o también correo electrónico o por medio de páginas de Internet que al efecto haya preparado la administración a la que hace referencia el artículo primero de esta ley.

Se deberá prever un sistema que certifique la entrega efectiva de la información al solicitante, tomando las previsiones técnicas correspondientes, tales como reglas de encriptación, firma electrónica, certificados de autenticidad y reportes electrónicos y manuales de entrega.

En caso que la información solicitada ya esté disponible al público en medios impresos tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada, con lo cual se entenderá que la administración ha cumplido con su obligación de informar.

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de la reproducción de la información serán de cargo del solicitante”.

6. Agrégase el siguiente artículo 13º ter:

“Artículo 13 ter.- Al funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya o impida el acceso del solicitante a la información requerida, se le aplicarán las sanciones administrativas contenidas en la legislación nacional, teniendo en consideración la siguiente ponderación de infracciones:

Las infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves.

1. Son infracciones leves:

- a) No proceder ante solicitud de las personas o instituciones legalmente habilitadas para ello, a la entrega de la información solicitada, o entregarla de forma incompleta.
- b) No conservar información actualizada de interés público sobre el cumplimiento de los servicios y de las competencias públicas.

2. Son infracciones graves:

- a) Entregar a la ciudadanía informaciones inexactas o falsas sobre los asuntos que son de su interés.
- b) Entregar datos personales protegidos por la ley, sin recabar el consentimiento expreso de las personas afectadas, en los casos en que éste sea exigible.
- c) El impedimento o la obstaculización del ejercicio del derecho de acceso y la negativa a facilitar información que sea solicitada.

3. Son infracciones muy graves:

- a) La entrega de informaciones secretas o reservadas en forma engañosa y fraudulenta.
- b) La comunicación o cesión de los datos de carácter personal, fuera de los casos en que estén permitidas.

7. Reemplazase el inciso primero del artículo 14, por el siguiente:

“Vencido el plazo previsto en el artículo 13 para la entrega de la información requerida, o denegada la petición por alguna de las causales establecidas en la presente ley, el requirente tendrá derecho a recurrir al juez de letras en lo civil del domicilio del órgano o institución requerido, o del suyo propio, que se encuentre de turno según las reglas correspondientes, solicitando amparo al derecho consagrado en el artículo 13 de la presente ley”.

8. Reemplazase el inciso quinto del artículo 14, por el siguiente:

“La no entrega oportuna de la información solicitada en virtud de la presente ley, en la forma que decreta el tribunal, será sancionada según las normas establecidas en el artículo 13 ter de la presente ley, y con una multa de dos a diez unidades tributarias mensuales.”

9. Deróguese el inciso sexto del artículo 14.

10. Agrégase el siguiente artículo 14º bis:

“Artículo 14 bis.- Los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquellos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la administración del Estado, deberán encontrarse a disposición permanente del público, por parte del servicio respectivo, el que deberá llevar un índice o registro actualizado en las oficinas de información y atención del público usuario de la Administración del Estado”.

Artículo 2º.- Deróguese el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos.

Artículo 3º.- Agrégase, el siguiente inciso final al artículo 5º A de la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

“En virtud del principio de la transparencia, sólo podrán tendrán el carácter de secretas, las siguientes Sesiones:

- a) Aquéllas en que corresponda tratar alguno de los asuntos que, en conformidad al número 17º del artículo 32 de la Constitución Política de la República, deban discutirse en secreto por haberlo solicitado así el Presidente de la República.
- b) Las que así sean declaradas por el Presidente de la Cámara respectiva, con acuerdo de los dos tercios de los Parlamentarios presentes, cuando los documentos de que haya de darse cuenta, el giro del debate o las observaciones que se formulen, a su juicio, así lo exijan.
- c) Las que se refieran a rehabilitación de ciudadanía, otorgamiento de nacionalidad por gracia y nombramientos”.

**HERNÁN LARRAÍN FERNANDEZ
MUJICA
SENADOR
SENADOR**

JAIME GAZMURI