

ACCESO A LA INFORMACIÓN: NICARAGUA

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

THE
CARTER CENTER



Acceso a la Información



Gobierno de Nicaragua
Presidencia de la República



“Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

**Artículo 66, la Constitución
de Nicaragua**

*“Todo individuo tiene
derecho a ... investigar y recibir
informaciones y opiniones,
y el de difundirlas ...”*

**Artículo 19 de la Declaración Universal
de los Derechos Humanos**

AGRADECIMIENTOS

Esta guía es parte de una serie desarrollada para apoyar el establecimiento e implementación de un régimen de acceso a la información. Esperamos que estos materiales ayuden a los funcionarios públicos a transformar en realidad el derecho a la información en Nicaragua.

Este documento no habría sido posible sin el apoyo de muchas personas dedicadas y talentosas. Por eso, queremos agradecer a todos los que hicieron posibles contar con este manual. Agradecemos también a los funcionarios líderes de las instituciones pioneras comprometidas con el Acceso a la Información Pública, sin cuyo esfuerzo y trabajo no sería posible contar con este material. Un agradecimiento especial a la Dra. Laura Neuman Súbdirectora del Área de Transparencia del Centro Carter por todo su apoyo con la EVA, y al José María Paz y Eva Torres por su ayuda en la elaboración de esta cartilla.



PRESENTACIÓN

El acceso a la información pública es el eje que articula todos los procesos de transición de un Estado hermético y excluyente hacia uno transparente que promueve y profundice nuestra democracia.

El Centro Carter y la Dirección de Comunicación Estratégica y Gobernabilidad de la Presidencia de la Republica ponen a consideración de los servidores públicos este manual, que brinda líneas generales para hacer nuestras instituciones transparentes y garantizarle a la ciudadanía el acceso a la información pública. En este documento se recogen los resultados del trabajo que estas dos entidades han venido realizando en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico (MHCP), el Ministerio de Salud (MINSa), El Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), El Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), el Instituto de Crédito Rural (IDR), el Fondo Social de Inversiones (FISE), la Dirección General de Ingresos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA), organizaciones pioneras en la Estrategia Voluntaria de Acceso a la Información Pública (EVA).

Hacemos votos por que en la construcción colectiva de un régimen de Acceso a la Información Pública, este documento sea una guía para el funcionario público y un instrumento de empoderamiento para los ciudadanos nicaragüenses empeñados en mejorar la calidad de nuestra democracia.

UTILIDAD DE ESTA CARTILLA

Finalidad

Contar con una cartilla que sirva de consulta a los servidores públicos sobre acceso a la información pública.

Alcance

La cartilla está dirigida a los servidores públicos de todos los niveles de la administración pública, funcionarios electos, designados, de libre nombramiento, interinos y principalmente a los funcionarios de carrera.

Empleo

La cartilla será utilizada por el personal de todas las entidades del Estado cuyo compromiso es el de garantizar el cumplimiento (o bien reconocimiento) de este derecho humano fundamental.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

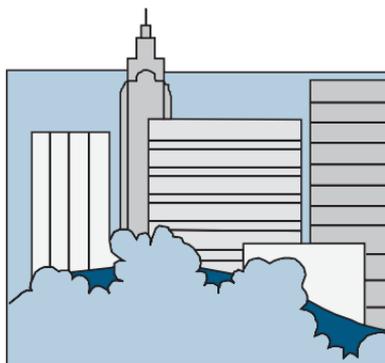
¿Quiénes son los servidores públicos?

- Los servidores públicos son agentes del Estado que hacen posible el funcionamiento de la administración pública, cuya función principal es lograr el bien común en cada una de las áreas en las que trabajan.
- La Ley 476 Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa dice que el servidor público son todos aquellos que independientemente de su jerarquía y calidad prestan servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la Ley. *“Se entenderá por servidores públicos todas las personas naturales que por disposición de la Constitución y las leyes, por elección, por nombramiento de autoridad, o por haber sido contratados de conformidad con la presente Ley y que a nombre o al servicio de la Administración del Estado participen en el ejercicio de la función pública”*.
- Como se puede observar el término servidor público corresponde a todos los funcionarios del Estado de niveles directivos, ejecutivos, operativos y de apoyo.



¿Por qué son servidores públicos?

- Todos los que ingresan a trabajar en la Administración Pública se convierten en servidores públicos y deben a los y las ciudadanas una conducta honesta, eficiente y de apertura para servir correctamente a la comunidad. Hoy se añade un nuevo desafío, garantizar el acceso a la información que se genera en el cumplimiento de sus funciones y que por su carácter público pertenece a la colectividad.
- El deber de honestidad, eficiencia y apertura es impuesto por las leyes de la República, entre ellas la Ley N° 476 de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y la Ley N° 438, de Probidad de los Servidores Públicos, entre otras.



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*

¿Qué es el acceso a la información?

- El acceso a la información es un derecho humano reconocido como tal en instrumentos internacionales que van desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta declaraciones de jefes de Estado y de Gobierno en cumbres internacionales.
- En los últimos años, la tendencia mundial es que cada Estado apruebe leyes internas específicas de acceso a la información que garanticen el ejercicio de este derecho por parte de sus ciudadanos. Actualmente, más de 60 países cuentan con una ley de acceso a la información. De esta forma se faculta legalmente a toda persona para solicitar información en poder de la administración pública.



¿De qué se trata el acceso a la información?

- El derecho de acceso a la información se refiere a la libre circulación de la información generada en la administración pública y que dependiendo del alcance de la ley podría incluir las empresas privadas que prestan servicios públicos y/o que administran recursos públicos.

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DEMOCRACIA

¿Cómo se relacionan la democracia con el acceso a la información?

- **La Participación Ciudadana.** El acceso a la información es un instrumento de participación ciudadana que genera inclusión social, porque la difusión de la información permite a los ciudadanos conocer el destino y uso de los recursos públicos y de esta manera incidir en el desarrollo de las actividades del sector público que funciona con el dinero de sus impuestos.
- **El Desarrollo.** El acceso a la información permite determinar prioridades, porque con la participación e inclusión de todos los sectores de la sociedad, sus opiniones, necesidades e intereses serán consideradas para el diseño de políticas públicas y para la toma de decisiones enfocando los recursos como herramienta efectiva en la lucha contra la pobreza.
- **La Transparencia.** También es un instrumento de la lucha contra la corrupción, ya que cuando la sociedad accede a la información sobre la ejecución de los recursos públicos se garantiza la transparencia de la gestión, dificultando las prácticas corruptas.
- **La Eficiencia.** Los regímenes de acceso a la información fomentan mayor eficiencia en la administración pública. Como parte de la implementación de leyes al acceso a

la información, el sector público se obliga a establecer sistemas de registros y archivos que sirvan para reducir la duplicación de esfuerzos e identificar y resolver cuellos de botella innecesarios.



- **La Confianza.**

Esto genera más confianza entre gobernantes y gobernados; se valora más el trabajo de los servidores públicos cuando los ciudadanos comprenden mejor las complejidades de la función pública y ayuda a mejorar la imagen del gobierno ante la ciudadanía.

- **Los Derechos Humanos.** Finalmente, el acceso a la información pública permite a los ciudadanos ejercer otros derechos en la medida en que solicitan información relacionada a un medio ambiente sano, al agua no contaminada, en definitiva a la salud, a la educación, etc.

¿Qué medidas podrían tomarse en un Estado para implantar un Régimen de Acceso a la Información?

- **Reconocer** a nivel constitucional el derecho de acceso a la información pública.
- **Normar** a nivel legal el derecho de acceso a la información pública.
- **Diseñar e implementar** una política de transparencia y difusión de la información pública.

¿Está reconocido constitucionalmente en Nicaragua el derecho de acceso a la información?



- Si, existen varios artículos en nuestra Constitución que reconocen el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía.

ARTICULO 66.—*Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

- El reconocimiento constitucional es importante y puede ser de utilidad, pero no es suficiente. Es fundamental que los países cuenten con una ley de acceso a la información para ponerla en práctica.

¿Existe en Nicaragua una ley específica sobre acceso a la información?

- Hasta hoy Nicaragua no tiene una ley específica, pero existe un Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que se encuentra en la Asamblea Nacional, pendiente de ser discutido en el Plenario y de ser aprobado.



SERVIDORES PÚBLICOS Y PRINCIPIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

¿Qué información y a quienes pueden entregarla los servidores públicos?

- Toda aquella información que se encuentra en poder de las instituciones estatales debe ser proporcionada a todos los ciudadanos que la soliciten, excepto bajo condiciones muy claras y estrictamente definidas.
- Según el anteproyecto, los servidores públicos tienen la obligación de responder de manera amplia a las solicitudes de información.



¿En un régimen de acceso a la información pública los servidores públicos pueden pedir a los ciudadanos que demuestren interés legítimo?

- No, esta limitante no es aceptada. La información le pertenece a la ciudadanía, los funcionarios están manejándola en su nombre y porque se trata de un derecho humano fundamental que reconoce al ciudadano “el derecho a saber”, este no requiere demostrar interés legítimo. La nueva tendencia democrática de hoy día, bajo el fundamento de la transparencia y la publicidad de la información pública, establece como premisa que toda información generada por el estado es pública, salvo algunas excepciones.

¿Cuánto debe cobrar un servidor público por brindar información al ciudadano?



- Las mejores prácticas internacionales en la aplicación de este derecho indican que solamente pueden haber cobros mínimos para compensar los gastos de reproducción del material requerido y no se debe cobrar por la búsqueda de información solicitada. Sin embargo, la ley debe indicar el costo permisible.

¿Cómo pueden los servidores públicos asegurar el acceso a la información?

- Primero que nada es necesario que exista voluntad política de parte de las autoridades para tomar las medidas necesarias para hacer cumplir este derecho, asegurando el acceso a la información de todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, de manera completa, adecuada, oportuna y veraz.
- Los servidores públicos por su parte deberían realizar un esfuerzo por tener su información ordenada, contar con un buen sistema de archivo que facilite el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos. Adicionalmente, los servidores públicos deberían tener la importante responsabilidad de ayudar a las personas con sus solicitudes de información pública.
- Existe una responsabilidad compartida entre

servidores públicos y ciudadanos. Los servidores públicos son responsables por entregar información útil y oportuna y los ciudadanos tienen la responsabilidad de ejercer su derecho solicitando dicha información.

¿De qué forma la Administración Pública podría brindar información a los ciudadanos?

- **Publicación Automática.** Es una de las formas más eficientes que permite por medio de publicaciones físicas o en páginas Web, puestas a disposición de los ciudadanos, entregar la mayor cantidad de información posible. Por lo menos se debería incluir información relacionada a las funciones y competencias de la entidad, su estructura, los servicios ofrecidos, el número de trabajadores, la labor que estos realizan y como contactarlos.
- **Acceso a Consulta en Las Entidades Públicas.** En determinados horarios de atención, las entidades públicas podrían permitir a los ciudadanos el ingreso a la entidad para realizar consultas directas en los archivos, para esto debería crearse un espacio físico que permita con cierta comodidad la revisión de documentos.
- **Solicitud o Requerimiento del Ciudadano.** Se debería establecer mecanismos dentro de las



entidades publicas para cuando el ciudadano solicite la información que requiera, ya sea de manera verbal, escrita o vía teléfono, sin necesidad de fundamentar las razones por las que se desea acceder a ella, ni demostrar que existe un interés directo (legítimo) en esa información.

- **Oficial de Información.** Para atender los requerimientos de información de los ciudadanos cada entidad pública podría contar con un Oficial de Información, a través del cual se canalicen las solicitudes de información y se convierta en el responsable de su difusión permanente.

¿Cuál es el plazo que tienen los servidores públicos para responder a las solicitudes de información?

- Los plazos para responder deben ser razonables y permitir que los servidores públicos puedan buscar de manera adecuada y oportuna la información requerida por los ciudadanos. Estos plazos son por lo general de 15 o 20 días hábiles, pero depende de los requisitos de la ley.

¿Tienen los servidores públicos la obligación de hacer aclaraciones a la información que entregan a los ciudadanos?

- La respuesta a esta pregunta depende mucho de la ley que se apruebe en un país. Generalmente las leyes internacionales sobre este tema no obligan a

los servidores públicos explicar o aclarar al ciudadano la información que se entrega. Sin embargo, en cumplimiento de los objetivos de una ley de acceso a la información, incluido una mejor relación entre los ciudadanos y la administración pública, puede ser un gran beneficio si los funcionarios podrían ayudar al solicitante entender el documento o la información.

¿Cómo solicitan los ciudadanos un documento público?

- La solicitud del ciudadano debería describir razonablemente la información a la cual se desea acceder o los archivos que buscan, así como si se desea ver los documentos originales de esa información o tener una reproducción de los mismos.
- Los servidores públicos que reciban la solicitud deberían ofrecer la ayuda necesaria al ciudadano para lograr precisión en la búsqueda. Es importante señalar que también dependerá de la ley el que se tenga que crear o no un nuevo documento en caso de que se solicite información que no exista, o cuyo proceso no se encuentre en poder de la autoridad ante la cual se presenta la solicitud.



¿Pueden los servidores públicos negar solicitudes de información?

- Toda norma de acceso a la información cuenta con un procedimiento para denegar solicitudes. Las mejores entre ellas, dictan que las solicitudes de información sean denegadas solamente con base en una excepción específica. En los países latinoamericanos y del Caribe que tienen modernas leyes de acceso a la información en vigencia, se estipula que las denegaciones deben constar por escrito justificando los motivos que las ocasionan y sus derechos de recurso a la decisión negativa.



¿Por qué existen excepciones al acceso a la información?

- Como todo derecho humano, el derecho de acceso a la información tiene límites y este derecho en particular, según las normas internacionales, entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley.
- Las restricciones que existen, por lo general se refieren a dos aspectos; asegurar el respeto a la privacidad o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud. Sin embargo, cuando una

entidad estatal decide no entregar información en aplicación a excepciones, debe existir la posibilidad de que el ciudadano pueda apelar a esta decisión.

- Lo importante es que la administración pública y los gobiernos no se valgan de las excepciones como pretexto para ocultar o no entregar información. Las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben redactarse de manera estrecha, mostrando que precisamente se trata de la excepción y no la regla.

¿Cuáles son las características de las excepciones?

- **Deben proteger un objetivo legítimo.** Las excepciones al acceso a la información solamente se admiten si tienen por objetivo proteger un derecho fundamental como por ejemplo, el derecho a la privacidad, o algún bien de especial importancia como por ejemplo, la seguridad nacional, el orden público, la salud. Para tal efecto, se debe acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde esa información, lo que hace necesario mantener su reserva.
- **Debería existir un posible daño al interés público.** Las excepciones deberían definir explícitamente el daño público que se quiere evitar al incluir tales excepciones. La descripción de la excepción, debería estar



enfocada al daño que podría causar la información que se quiere liberar y no en un documento determinado.

¿Puede un ciudadano recurrir a algún ente para apelar o quejarse cuando la administración pública le niega información?

- Lograr un adecuado cumplimiento del derecho a la información resulta fundamental, por lo que es muy importante contar con mecanismos destinados a garantizar que no existan denegaciones arbitrarias. Por eso los países que cuentan con leyes modernas de acceso a la información estipulan un mecanismo apropiado de revisión externa para garantizar la eficacia general de la ley.
- Los modelos de cumplimiento varían desde la remisión directa de las demandas por incumplimiento a los tribunales, como en el caso sudafricano, al establecimiento de un tribunal de apelaciones especial como en el caso de Jamaica, o a la creación de una Comisión o Comisionado con el poder de recomendar u ordenar la divulgación de la información en cuestión, como es el caso de México, Canadá y sus provincias.
- La idea es que toda respuesta de la administración pública por medio de la cual se niega el acceso a



información debe ser objeto de una revisión, por lo que la legislación respectiva debe establecer los mecanismos adecuados y las instancias competentes para tal efecto. En el anteproyecto de Nicaragua después de una resolución expresa negativa a la solicitud de acceso a la información pública, la persona agraviada podrá interponer recurso de apelación, ante la oficina de coordinación de cada poder del Estado y el solicitante podrá acudir ante la Sala de lo Contencioso—Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

¿Qué sanciones existen para el servidor público que no brinda o no responde debidamente solicitudes de información?

- Las sanciones a los funcionarios que oculten información o no cumplan con la responsabilidad de entregar y difundir información pueden ser de diferente tipo dependiendo de la ley, ya sea de carácter administrativo (considerar como una falta grave el incumplimiento de esa labor) o de tipo penal (considerar el incumplimiento como un caso abuso de autoridad).



SERVIDORES PÚBLICOS Y ARCHIVOS

¿Cuál es la importancia de los archivos para la democracia?

- Un buen sistema de archivo que preserve los documentos presentes y futuros para luego, a lo largo del tiempo, ordenar en forma positiva la gran cantidad de información histórica que acumulan las entidades públicas, es de vital importancia para mantener viva la historia democrática de un país y tener a sus ciudadanos informados.
- Los documentos bien redactados y organizados son la base de un régimen de información pública y la fortaleza de una democracia.
- Los archivos son utilizados por los seres humanos para establecer hechos, para asegurar que su historia no se pierda y proveerse de un mecanismo concreto para validar sus memorias.
- Aún más importante, los archivos sirven como evidencia o prueba de decisiones y acciones de individuos, organizaciones y gobiernos, razón por la cual expertos han señalado que “sin documentos y archivos la sociedad como la conocemos, hoy no podría existir”.



¿Cuál es la importancia de los archivos para el acceso a la información?

- En la práctica, sin archivos el derecho de acceso a la información no existe. Para que un régimen de acceso a la información funcione se requiere de buenos sistemas para el procesamiento de solicitudes, pero a su vez se debe diseñar y establecer un adecuado sistema de administración de la información.
- El componente más importante en un sistema de registros y archivos de documentos, en referencia a su relación directa con un régimen de acceso a la información, es la categorización de los registros en términos del deber de divulgar información en conformidad con lo establecido por las normas.
- Establecer procedimientos para mantener registros, incluyendo los calendarios de permanencia y los sistemas de clasificación, organización de los documentos existentes, y capacitación a los servidores públicos relevantes, estos deberían ser pasos primordiales para la implementación de un nuevo régimen de información.



¿Qué normas existen en Nicaragua con relación a los Archivos?

- En Nicaragua no existe todavía una ley específica sobre archivos, pero existen una serie de Decretos que se refieren al tema aunque en la práctica no son implementados.

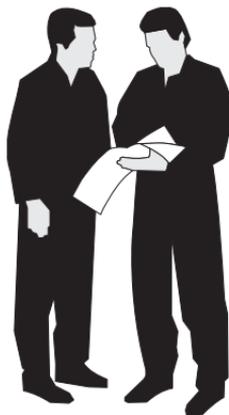
PREPARACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

¿Qué medidas se podrían tomar para asegurar el éxito de los servidores públicos en esta tarea?

- Implementar un régimen de acceso a la información pública es un verdadero desafío y son necesarios esfuerzos que van mucho más allá de la simple aprobación de una ley, que constituiría apenas uno de los pasos que se deberían tomar.
- La experiencia internacional ha demostrado que es necesario que los servidores públicos y la administración en general se preparen desde antes de la aprobación de la ley para asegurar el éxito de una política de transparencia y acceso a la información en aspectos tales como, la creación de sistemas de archivos y registros, el diseño de un proceso apto para recibir y utilizar información, etc.
- Esta preparación por parte de la administración pública se debe hacer para asegurar la legitimidad y credibilidad de una política de transparencia y acceso a la información, porque si la sociedad percibe que la administración no responde o no está preparada puede ocasionar una gran desilusión.



¿Qué necesidades enfrentarán los servidores públicos y la administración en general?



- Los servidores públicos deben recibir una permanente capacitación sobre el derecho de acceso a la información pública, orientándose principalmente en la calidad que debe tener toda información que sea puesta en conocimiento del público: información cierta, completa, clara y actualizada. También debe existir capacitación en interpretación de las normas legales y procedimientos sobre la recepción, tramitación de solicitudes, búsqueda de registros, configuración de excepciones, casos de denegación de solicitudes y jurisprudencia, sin olvidar el tema de archivos.
- El apoyo y voluntad política de las máximas autoridades ejecutivas y responsables de área, es tan importante y fundamental como el apoyo de los ciudadanos a los servidores públicos.
- La asignación de recursos económicos, humanos, espacio físico, etc., son imprescindibles para el buen desempeño de los servidores públicos en esta tarea.

¿Qué impacto puede tener para la sociedad y la administración pública el acceso a la información?

- El reconocimiento de este derecho fundamental y la garantía para su ejercicio permite la participación ciudadana y el monitoreo requerido para controlar de la corrupción, lo que trae como consecuencia un mayor desarrollo económico para nuestra sociedad. El conocimiento de la información pública es fundamental para garantizar la inclusión, la igualdad social, política y económica, siendo de utilidad para frenar la desigualdad y discriminación.
- Por otro lado el permitir participar a los ciudadanos y conocer de manera directa las actividades del Estado y su administración, les otorga una mayor legitimidad a los servidores públicos y a los gobernantes, generando mayores grados de gobernabilidad y una revalorización de la función pública en la percepción del ciudadano.



Para información adicional puede contactarse con:

Centro Carter

One Copenhill, 453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5175 Fax: (404) 420-5196
www.cartercenter.org

Dirección de Comunicación Estratégica de la Presidencia de la República de Nicaragua

Costado Norte Antigüa Catedral
Managua, Nicaragua
(505) 228 9090 Fax: (505) 228 9250
www.presidencia.gob.ni

Dirección de Función Pública

Rotonda El Güegüense 1 cuadra al sur, 1 1/2 cuadra al este
Antiguo Edificio BAMER
Managua, Nicaragua
(505) 266 3937
www.mhcp.gob.ni

Dirección de Comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Avenida Bolivar Frente a la Asamblea Nacional
(505) 228 3060
www.hacienda.gob.ni

* Las paginas siguientes toman muchas ideas del articulo de la Dra. Laura Neuman "Leyes de Acceso a la Información: Piezas de un Rompecabezas y el artículo de la Dra. Neuman y Richard Calland "Implementación de un Régimen de Acceso a la Información," publicados en La Promoción de la Democracia a través del Acceso a la Información: Bolivia, El Centro Carter, Mayo 2004.

Acceso a la Información