

# HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 46

**COHESIÓN SOCIAL** en la práctica

## Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la emergencia sanitaria COVID-19

ÍÑIGO MONTERO DE ESPINOSA CANDAU • MAR CARNEIRO FREIRE •  
CARLOS CORDERO SANZ Y JUANJO CORDERO SANZ



Financiado por  
la Unión Europea





# HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 46

**COHESIÓN SOCIAL** en la práctica

## Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la emergencia sanitaria COVID-19

ÍÑIGO MONTERO DE ESPINOSA CANDAU • MAR CARNEIRO FREIRE •  
CARLOS CORDERO SANZ • JUANJO CORDERO SANZ



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci.al.eu

**Con la coordinación de:**



FIIAPP, Área de Gobernanza Democrática

**En alianza con:**



RTA, Red de Transparencia y Acceso a la Información

**Con el apoyo de:**



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-25408-8

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, diciembre 2020



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Prólogo .....	5
Prólogo .....	7
1. Introducción .....	9
2. Marco general y enfoque de la asistencia técnica .....	11
2.1. La pandemia como riesgo y desastre: el Marco de Sendai .....	11
2.2. Los derechos humanos en un contexto de emergencia: acceso a la información, salud y protección de datos personales .....	14
3. Metodología	19
4. Análisis de experiencias observadas .....	21
4.1. Bloque 1 - Limitaciones al derecho y garantías .....	21
4.2. Bloque 2 - Barreras .....	33
4.3. Bloque 3 - Transparencia activa y derecho a la salud .....	47
4.4. Bloque 4 - Tensiones y colisión entre derechos .....	54
5. Conclusiones del Análisis .....	61
a) Limitaciones y garantías al derecho .....	61
b) Barreras prácticas .....	68
c) transparencia activa y derecho a la salud .....	72
d) Tensiones y colisiones entre distintos derechos .....	77
6. Recomendaciones a los órganos garantes .....	83
1. Reconocimiento legal .....	83
2. Limitaciones y suspensiones de derechos .....	84
3. Magistratura moral .....	86
4. Barreras prácticas para la respuesta a la emergencia .....	89
5. Personas en situación de vulnerabilidad .....	91
6. Transparencia activa y derecho a la salud .....	93
7. Control de compras e inversiones públicas .....	95
7. Epílogo: la información salva vidas en un contexto de emergencia .....	97
Anexo 1: Glosario .....	101
Anexo 2: Referencias Bibliográficas .....	103



## Prólogo

Nos enfrentamos a una enfermedad infecciosa nueva, de alcance mundial, que se extiende con enorme rapidez y a la que rodean numerosos interrogantes. En una situación como esta, la información pública, rigurosa y contrastada constituye una herramienta de primer orden en manos de la ciudadanía. Estando bien informados entenderemos mejor las decisiones que tomen las autoridades, podremos colaborar con ellas y también exigir la rendición de cuentas cuando sea necesario.

El acceso a la información contribuye a que nos sintamos parte de un proyecto compartido, al que podemos contribuir y sobre el que podemos ejercer un control cívico. En el plano sanitario, resulta esencial conocer la naturaleza de la enfermedad, sus vías de contagio, las precauciones que debemos adoptar, el proceso de vacunación y la evolución de la pandemia tanto a nivel global como local. Muchas de nuestras decisiones en esta crisis dependen de la calidad de los datos que manejamos y de la facilidad para acceder a ellos y comprenderlos, dado que se trata de asuntos con frecuencia complejos, que necesitan ser explicados con claridad. El alarmismo, la incertidumbre y la desinformación dañan la cohesión social y debilitan la solidaridad, dos elementos imprescindibles para superar con éxito cualquier crisis. El mejor antídoto contra estos peligros es una ciudadanía informada, responsable y activa.

En el contexto de la pandemia del COVID 19, las instituciones que integran la Red de Transparencia y Acceso a la información (RTA) afrontan numerosos desafíos ante una crisis sin precedentes que requiere respuestas inmediatas. Desde EUROsociAL +, programa insignia de cooperación de la Unión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina, hemos promovido una intensa colaboración con la RTA con dos objetivos muy claros que se plasman en la presente publicación. En primer lugar, hemos realizado un diagnóstico de situación y una sistematización de buenas prácticas en los países de la RTA y en cuatro países de la Unión Europea, centrando el análisis en la reacción de los órganos garantes del derecho de acceso a la información frente a la pandemia del COVID 19.

Por otro lado, sobre la base de este diagnóstico hemos identificado recomendaciones de política y lecciones aprendidas para mejorar la respuesta de los organismos de la RTA en ámbitos como las limitaciones al ejercicio del derecho a la información, la transparencia en gasto e inversión pública en la pandemia, las barreras prácticas (planes de contingencia, trabajo remoto, sistema de información, registros, archivos) las estrategias de transparencia activa y proactiva o las tensiones entre el derecho a la información y la protección de datos personales.

El trabajo con redes es uno de los modus operandi de EUROsociAL+, articulando el abordaje regional con aterrizajes o pilotos a nivel nacional. Justamente este abordaje regional facilita el diálogo de políticas y el aprendizaje colectivo, no sólo mediante la reflexión y el debate, sino apoyando el avance en la construcción de respuestas comunes, como pueden ser marcos estratégicos de referencia para políticas públicas, adopción de acuerdos, declaraciones o lineamientos conjuntos, elaboración

de modelos, estándares o protocolos comunes, etc. EUROsociAL+ se suma así a las iniciativas de armonización regional que se multiplican en la región. Las Redes constituyen comunidades institucionales de aprendizaje colaborativo.

Esta modalidad de cooperación ha puesto de manifiesto el valor añadido que tiene una red consolidada como la RTA a la hora de buscar soluciones conjuntas a problemas comunes a través de procesos altamente participativos, aprendiendo de los errores y de los aciertos de cada uno de los países que forman parte de esta red pero también con una mirada hacia las experiencias de otras regiones del mundo sobre todo ante fenómenos de naturaleza global, y la Unión Europea ha sido una referencia para este intercambio en la medida que compartimos valores fundamentales como la democracia, el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos

Esta publicación da buena cuenta de la excelente colaboración y la respuesta que desde la UE a través de programas como EUROsociAL+ se ha dado a las demandas de nuestros socios en América Latina para superar y mitigar los efectos de esta crisis humanitaria, social y económica sin precedentes que vivimos.

**Marc Litvine**

Senior Expert

Dirección para América Latina de la Dirección  
General para Asociaciones Internacionales,  
Comisión Europea

**Laure Rogès**

Gestora de programa

Dirección para América Latina de la Dirección  
General para Asociaciones Internacionales,  
Comisión Europea

## Prólogo

La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 ha generado innumerables desafíos a nivel global. Entre ellos, ha desafiado a los mecanismos de transparencia de la información pública y a los órganos garantes encargados de tutelarlos.

Por un lado, el acceso de información cierta y veraz fue y es uno de los principales mecanismos de prevención de contagios. Por otro lado, hemos asistido como pocas veces a un cúmulo de información de tal magnitud, que fue caldo de cultivo de notificaciones falsas, de desinformación y de vulneración de datos personales sensibles, como son los referidos a la salud de una persona.

Frente a este escenario, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), que nuclea precisamente a dichos órganos garantes de Iberoamérica, ha estado especialmente activa para apoyar a sus miembros ante estos desafíos.

Así, en agosto de 2020 emitió una Declaración pública sobre *“La importancia de fortalecer la transparencia y el acceso a la información ante la emergencia sanitaria Covid-19 en la región iberoamericana”*, pilares ambos que brindan apoyo y credibilidad a la gestión eficiente de esta situación extraordinaria.

Adicionalmente, se advirtió la necesidad de recopilar las principales experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas de esta situación extraordinaria.

Para esto fue fundamental —una vez más— la colaboración del Programa EUROsociAL+, los aportes de los distintos miembros de la Red y el apoyo técnico de la consultoría Sustentia Innovación Social.

De la conjunción de dichos esfuerzos, resulta este trabajo de *“Consultoría para fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la emergencia sanitaria Covid-19”*, que recoge, compara y analiza los principales aspectos de esta cuestión.

Es de destacar especialmente la recopilación y sistematización de las diferentes experiencias de la región en varios planos (legales, administrativos, tecnológicos, políticos) a los efectos de enfrentar la crisis.

En tal sentido, la publicación analiza el impacto de los estados de alarma o de excepción en las garantías de la transparencia, el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales; la forma en que se contemplan los mismos en las leyes nacionales; las principales barreras para su tutela efectiva en tiempos de pandemia; y la necesaria ponderación de derechos en juegos.

En definitiva, sin lugar a dudas se trata de un material muy valioso que recoge y sistematiza experiencias, decisiones, medidas y soluciones tecnológicas adoptadas por los Estados, mostrando diversas, dispares y complejas realidades, logrando enriquecer así nuestra perspectiva acerca de cómo garantizar el derecho de acceso a la información pública y la transparencia, en armonía con otros derechos humanos que también están en juego en épocas de pandemia o desastres humanitarios de esta índole.

**Dr. Gabriel Delpiazzo**  
Presidente de la RTA

## 1. Introducción

Como respuesta a la demanda de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), desde el Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL+, que coordina la FIIAPP, se llevó a cabo una asesoría especializada para fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la emergencia sanitaria COVID-19.

De manera específica se analizó la respuesta de los órganos garantes; se identificaron las medidas que han tenido un mayor impacto en torno a la garantía del acceso a la información ante situaciones de emergencias sanitarias, con énfasis en las problemáticas causadas por las particularidades del COVID-19 y su equilibrio con la protección de datos personales referidos a la salud; se determinaron qué acciones, decisiones e iniciativas, especialmente en materia de transparencia proactiva, fomentaron que el acceso a la información pueda ser un derecho llave para acceder a los servicios de salud en el contexto de una emergencia sanitaria; y se generaron recomendaciones a los miembros de la Red respecto a qué medidas implementar ante el COVID-19.

La asesoría se desarrolló mediante un proceso de análisis y reflexión conjunta entre las instituciones parte de la RTA y la consultora Sustentia, con una mirada cruzada entre las experiencias de América Latina y de la Unión Europea, a partir de información y visiones recopiladas directamente de las propias entidades que hacen parte de la Red, y la consulta de documentos de diversas fuentes para ampliar el alcance y enriquecer el análisis y el resultado.

En este proceso, las instituciones parte de la RTA venían alimentando el *Micrositio Acciones en Iberoamérica: Transparencia y Datos Personales*, y este se utilizó como fuente de información de gran valor. Además, las entidades designaron a un funcionario(a) encargado(a) de proporcionar más insumos necesarios para la elaboración del reporte, entre otros mediante un cuestionario elaborado en el marco de la asesoría. Desde estas herramientas facilitaron información sobre aspectos claves ocurridos como los cambios logísticos (extensiones de plazos, medidas institucionales, esquemas de trabajo remoto, et.) que se implementaron, a fin de asegurar el funcionamiento de los órganos garantes; o sobre los mecanismos y medios utilizados para garantizar el acceso a la información en una situación de emergencia sanitaria, incluyendo acciones realizadas de manera conjunta con otras instituciones públicas, especialmente aquellas relacionadas con la salud pública o a la protección de datos personales. De forma complementaria, Sustentia realizó una primera identificación y análisis de información procedente de organismos internacionales y especialistas que trabajan en torno a las temáticas del estudio.

Sobre todo ello Sustentia diseñó y facilitó un taller de trabajo para profundizar sobre las áreas clave de interés que se identificaron. Este espacio, realizado en línea, hizo posible sistematizar los aportes de representantes clave de las entidades parte del Comité de Dirección de la Red.

La información que se encontró desde el comienzo, y la profundidad y relevancia de las visiones e inquietudes manifestadas por las distintas fuentes que se consultaron, evidenciaron todavía más la pertinencia de la asesoría en un momento en el que el acceso a información de calidad y la garantía de la protección de los datos personales se manifestaron nuevamente como derechos humanos “llave”.

## 2. Marco general y enfoque de la asistencia técnica

### 2.1. La pandemia como riesgo y desastre: el Marco de Sendai

#### La pandemia como riesgo y como desastre

Desde su primera aparición en China en noviembre de 2019, la evolución e impacto de la pandemia de COVID-19 generada por el nuevo virus SARS-CoV-2 ha alcanzado unas dimensiones y una capacidad de afectación tales que hacen que según la definición internacional deba ser considerada y gestionada como un desastre:

*«Por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.»<sup>1</sup>*

*«Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.»<sup>2</sup>*

Como desastre, también responde a la lógica de riesgo, es decir, de la presencia de elementos vulnerables en zonas expuestas a amenazas, y está sujeto a la posibilidad de realizar una gestión diligente que reduzca la posibilidad de que los riesgos se materialicen, y ocurran los desastres.

*«A su vez se define “amenaza/peligro” como “evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas/peligros incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)».<sup>3</sup>*

---

1. Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional. *Protección de las personas en casos de desastre: títulos y textos de los proyectos de artículos 1 a 18 sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobados en segunda lectura por el Comité de Redacción*. Ginebra, 27 de mayo de 2016. ONU A/CN.4/L.871. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://undocs.org/A/CN.4/L.871>

2. Naciones Unidas. UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres). *Terminología sobre reducción de riesgos de desastres*. Publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas. Ginebra, Suiza, mayo de 2009. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe\\_completo\\_97.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_97.pdf)

3. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Kobe, Hyogo, Japón, 18 a 22 de enero de 2005. A/CONF.206/6. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

Todo esto hace deseable la aplicación de una visión que incorpore la reducción de riesgos en las políticas públicas y privadas, dado que es posible intervenir para reducir las amenazas, y para generar resiliencia en los entornos sometidos a estas y en las comunidades que los habitan.

### El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres

En 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Marco de Sendai, un acuerdo internacional que busca que para el año 2030 se produzca una reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

El Marco Sendai surgió de tres años de conversaciones, durante las cuales los estados miembros de la ONU, las ONG y otras partes interesadas pidieron una versión mejorada del Marco de Acción Hyogo vigente en el momento (2005-2015). Entre otras demandas, el Marco de Sendai trató de responder a la demanda incorporar la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y la adaptación al calentamiento global en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente a la luz de una insuficiente atención prestada a estos temas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en los que se basaron los ODS).

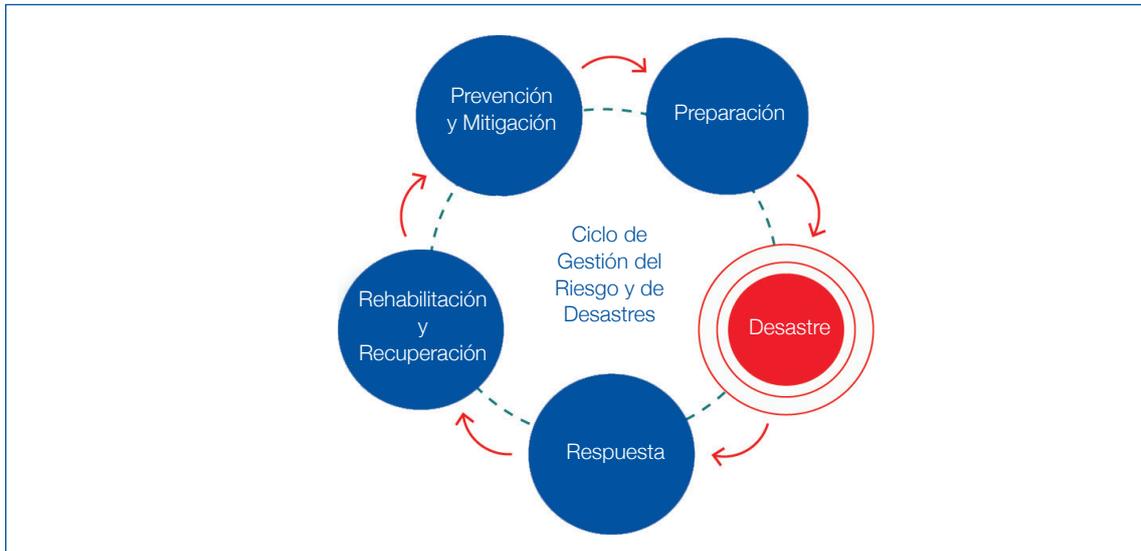
En el preámbulo de la resolución que aprobó el Marco de Sendai se recoge el compromiso de los Estados *«a abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda tanto la reducción del riesgo de desastres como el aumento de la resiliencia en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y de examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes»*.

Se trata de un acuerdo voluntario y no-vinculante. En él se reconoce que el Estado es el actor principal en la Reducción de Riesgo de Desastres (RDD), al tiempo que la responsabilidad debería estar compartida con otros actores (empresas, comunidades, universidades, centros de investigación, medios de comunicación, etc.). Desde sus objetivos y propósito, el Marco de Sendai está vinculado con otras agendas de transformación globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAAA) y la Nueva Agenda Urbana.

En su texto, el Marco recoge que *«se aplicará a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debidos a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro»*.

En ocasiones se ha generado un falso debate sobre las prioridades de actuación en respuesta a la emergencia provocada por la pandemia, pero en realidad las mismas están previamente definidas en el marco de actuación ante desastres. Si bien un desastre impacta de manera grave en el ejercicio de los derechos humanos de la sociedad afectada, y estos son un sistema relacionado e interconectado donde la afectación a alguno, incide en un menor grado de disfrute de otro, sin duda alguna el principal objetivo es salvar vidas, y sobre todo eso se debe priorizar en la fase de actuación temprana en la emergencia, que es donde se puede conseguir en mayor medida.

Figura 1. Ciclo de gestión del riesgo y del desastre



Fuente: UN Knowledge Portal<sup>4</sup>.

Además de definir una serie de principios de actuación ante desastres el Marco, establece que la política pública busque prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.

Una de las lecciones que se están obteniendo en estos meses de respuesta a la pandemia, es la importancia que tiene tener un buen sistema de información y recogida de datos, a tiempo estandarizado y riguroso, y enfocado a la toma de decisiones, tanto en la fase de respuesta como en el de reconstrucción.

En la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de la pandemia, es fundamental prevenir nuevos brotes de la misma, u otras pandemias, y reducir el riesgo mediante el principio de «reconstruir mejor» e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo ante desastres.

En este sentido, considerando la pandemia como un desastre natural provocado por la COVID-19 y que la respuesta al mismo debería tener dos fases (emergencia y reconstrucción) con actividades de naturaleza y objetivos distintos aunque éstas convivan en el tiempo, la información útil para estos objetivos debe adaptarse a las distintas fases y es esencial para generar capacidades a futuro y construir resiliencia en un proceso de «mejor reconstrucción» y mayor prevención.

4. Naciones Unidas. UN-SPIDER (Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos del Espacio Exterior). *Knowledge Portal: riesgos y desastres*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres#:~:text=Tal%20como%20lo%20ha%20estipulado,al%20igual%20que%20p%C3%A9rdidas%20e>

## 2.2. Los derechos humanos en un contexto de emergencia: acceso a la información, salud y protección de datos personales

Los Derechos Humanos forman un sistema interconectado e interdependiente en el que una alteración en uno de ellos puede generar impactos en otros. Tal y como prevé la propia definición de amenaza estas y por tanto su materialización en desastre pueden afectar de manera interrelacionada a todos los ámbitos en los que se desarrolla la vida de las personas, bien por afectaciones directas de su impacto o como consecuencia del contexto que se da y las decisiones y medidas que los gobiernos y también las mismas personas adoptan.

Ante situaciones de desastre, los Estados deben velar por el ejercicio de los derechos fundamentales y también por que se mantengan las garantías y no se sobrepasen los límites previstos para las posibles restricciones o suspensiones previstas en los estándares internacionales. Para proteger el acceso a la información y la protección de los datos personales en contextos de desastre es necesario planificar las medidas a tomar, y para ello los estándares internacionales así como sus mecanismos de garantía son la referencia que lo hace posible.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) recoge el derecho a la privacidad y la protección de datos personales en su Artículo 17, refiriéndose a que «*nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación*», y al acceso a la información en su Artículo 19 de libertad de expresión, en torno a lo que desde la década de los noventa se ha ido forjando un consenso en relación a que ésta también abarca el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas o el derecho a la información.

**Figura 2. Reconocimiento como derechos humanos de los derechos de protección de datos personales y acceso a la información pública**

<p><b>PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES</b></p>		<p><b>PIDCP – Artículo 17</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada [...] ni de ataques ilegales a su honra y reputación</li> <li>2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.</li> </ol>
<p><b>ACCESO A LA INFORMACIÓN</b></p>		<p><b>PIDCP – Artículo 19</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.</li> <li>2. Libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>5</sup>.

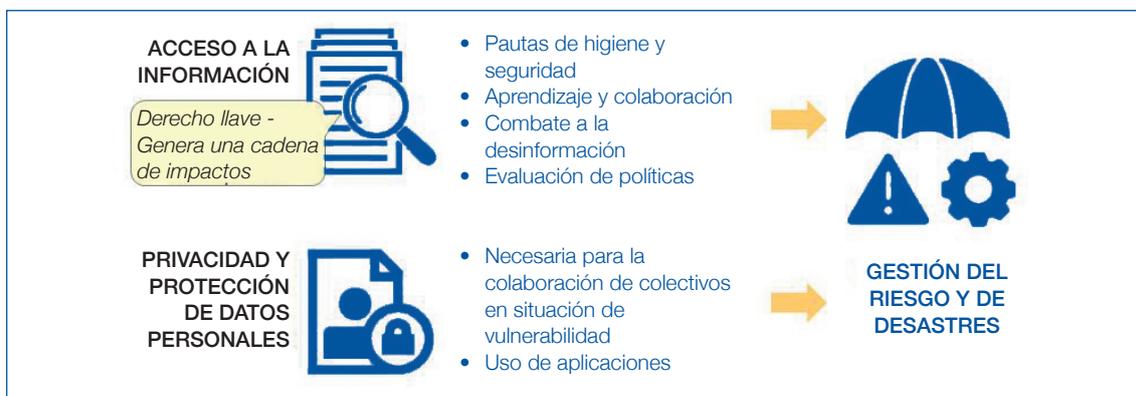
A su vez, el acceso a la información pública y la protección de datos personales son instrumentos indispensables para la respuesta a la pandemia, tal y como han resaltado en los últimos meses numerosas organizaciones internacionales a través de los representantes de sus mecanismos de garantía (Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>6</sup>, Comisión Interamericana de Derechos

5. Asamblea General de Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. Resolución 2200 A (XXI). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

6. Naciones Unidas. Comité de Derecho Humanos. *Declaración sobre las excepciones al Pacto [de Derechos Civiles y Políticos] en relación con la pandemia de COVID-19*. 24 de Abril 2020, párrafo 2. CCPR/C/128/2. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatement.docx>

Humanos<sup>7</sup>, representantes de los mandatos sobre libertad de expresión de la ONU<sup>8</sup>, la OSCE, la OEA<sup>9</sup> y el Consejo de Europa<sup>10</sup>), entidades expertas en derechos humanos y normativa internacional de derechos humanos.

**Figura 3. Derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales como elementos de gestión de la emergencia sanitaria**



Fuente: elaboración propia.

Si bien los derechos de acceso a la información y privacidad son Derechos Humanos, no son absolutos y pueden ser sometidos a restricciones y suspensiones.

Así, según el Artículo 19 del PIDCP, el Derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole:

*«Puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para [...] la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.»*

Por otra parte, el Artículo 4 del PIDCP recoge la suspensión de derechos en situaciones excepcionales:

*«En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados [...] podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto.»*

7. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución No. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. 10 de Abril 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución No. 4/2020: Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*. 27 de Julio 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>

8. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Relator Especial para la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión. *Pandemias y Libertad de Opinión y de Expresión*. 23 Abril 2020, párrafo 17. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en:

[https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A\\_HRC\\_44\\_49\\_AdvanceEditedVersion.pdf](https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf)

9. Naciones Unidas, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Relator Especial ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión. *COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante una pandemia*. 19 marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729>

10. Consejo de Europa. *Respetar la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos en el marco de la crisis sanitaria de COVID-19: una caja de herramientas para los estados miembros*. 7 de Abril, 2020, SG/Inf(2020)11. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido que «*los Estados Parte que se enfrentan a la amenaza de un contagio generalizado pueden recurrir de forma temporal a poderes de emergencia excepcionales e invocar su derecho de suspensión del Pacto en virtud del artículo 4, siempre que ello sea necesario para proteger la vida de la nación.*»

Al mismo tiempo, las suspensiones deben ser estrictamente necesarias y cumplir con una serie de requisitos:

- Justificada por situaciones de emergencia.
- Obligación de notificar inmediatamente al Secretario General de Naciones Unidas.
- Necesidad de especificar las provisiones derogadas.
- La suspensión debe ser temporal.
- La suspensión debe ser proporcional.

Según el Artículo 4 del PIDCP las suspensiones deben respetar los principios de legalidad inherentes al Pacto en su conjunto.

- Aprobadas de forma legal.
- Sistemas de remedio en caso de vulneraciones.
- Derecho a juicio justo y presunción de inocencia.
- No discriminatoria.
- Derechos que no pueden ser suspendidos (vida, prohibición de la tortura, libertad de pensamiento y opinión, etc.).

En relación a la restricción de la libertad de información, el PIDCP impone ciertos requisitos:

**Figura 4. Condiciones para imponer restricciones en la libertad de información**

	<b>Prevista por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes accesibles, claras y precisas.</li> <li>• La facultad genérica de restringir la libertad de expresión no es legítima.</li> </ul>
	<b>Basadas en un interés legítimo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud pública prevista en el artículo 19 del PIDCP.</li> <li>• Obligación del Estado de proteger la salud (artículos 7 y 12 del PIDESC).</li> </ul>
	<b>Proporcionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricciones a medida (no generales).</li> <li>• Sopesar la restricción frente al potencial beneficio en la salud pública.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su resolución N° 4/2020 «*Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*» define unas directrices sobre la protección del derecho a la confidencialidad, privacidad y uso de datos personales de las personas con COVID-19.

A este respecto, el Consejo de Europa se pronunció diciendo que los Estados «*tienen que hacer frente a la amenaza resultante de la pandemia de COVID-19 en lo que respecta a la democracia, el*

*estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos a la privacidad y la protección de datos»<sup>11</sup>. Hace mención al marco y requisitos establecidos en el PIDCP para las restricciones y suspensiones de derechos, y recuerda que «la protección de los datos no puede ser en modo alguno un obstáculo para salvar vidas y que los principios aplicables siempre permiten equilibrar los intereses en juego».*

Fija como referencia técnica las disposiciones del Convenio 108+, según el cual *«el tratamiento de datos puede llevarse a cabo bien sobre la base del consentimiento del interesado o bien sobre otra base legítima establecida por la ley (...) dicha base legítima abarca, en particular, el tratamiento de datos necesario para los intereses vitales de las personas, y el tratamiento de datos realizado sobre la base de motivos de interés público, como en el caso de la vigilancia de una epidemia que pone en peligro la vida».*

---

11. Alessandra Pierucci (Presidenta del Comité de la Convención 108) y Jean-Philippe Walter, (Comisionado de Protección de Datos del Consejo de Europa). *Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Protección de Datos en el Contexto de la Pandemia de COVID-19*. Estrasburgo, marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>



### 3. Metodología

Este documento contiene el resultado de la revisión de prácticas extraídas de las experiencias ocurridas en países de la RTA y la UE (con foco en Alemania, España, Francia, Italia, y Reino Unido, entre otros), en el marco de los distintos contextos normativos y de afectación a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales como consecuencia de las medidas adoptadas por los gobiernos en respuesta a la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, así como las conclusiones y recomendaciones a partir de su análisis.

Para construirlo se han realizado las siguientes actividades:

- Análisis de documentos normativos, y de pronunciamientos e informes publicados por distintas fuentes relevantes y con solvencia en el ámbito de estudio (junio y julio 2020).
- Análisis de información depositada en el Micrositio Acciones en Iberoamérica: Transparencia y Datos Personales, de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD)<sup>12</sup>.
- Elaboración y análisis de un cuestionario para todas las entidades miembro de la RTA (julio a septiembre 2020).
- Preparación, conducción y síntesis de información recopilada en un Taller de Trabajo con las entidades miembro del Comité Directivo de la RTA (julio 2020).
- Reuniones de trabajo con equipo de la RTA y EUROsociAL+ (mayo a noviembre 2020).
- Análisis de documentos, resultados y hallazgos, y elaboración del informe de conclusiones y propuestas (julio a noviembre 2020).

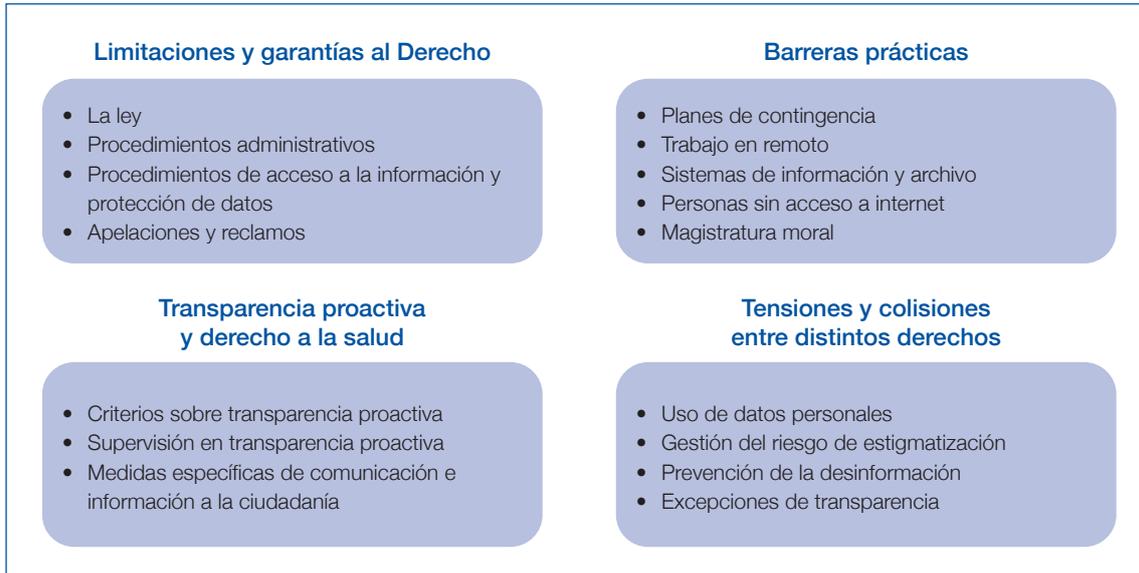
Conviene destacar que desde el comienzo se detectó la amplitud del posible ámbito de trabajo de esta asistencia técnica, tanto desde el punto de vista técnico o de gestión como de impacto social y humano, por lo que se convirtió en algo esencial la construcción de una matriz de recopilación de información, y análisis que dice un marco a las actividades y resultados. Desde una estructura inicial, ésta se ha ido modificando a medida que se ha ido avanzando en las actividades, hasta adoptar el formato definitivo en torno a cuatro grandes áreas, comprendidas por distintos ítems de información:

- Limitaciones y garantías al derecho.
- Barreras prácticas.
- Transparencia proactiva y derecho a la salud.
- Tensiones y colisiones entre distintos derechos.

---

12. México. INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). *Acciones en Iberoamérica: Transparencia y Datos Personales. Información de Iberoamérica para hacer frente a los desafíos derivados por la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/accionescovid19/>

Figura 5. Áreas de análisis temático.



Fuente: elaboración propia.

A continuación se incluye el análisis de las experiencias observadas a partir de las distintas fuentes de información consultadas, conservando la estructura temas de la Matriz de Análisis.

Sobre este análisis se construyen las conclusiones y recomendaciones, construidas sobre una estructura temática diferente con el fin de que estas resulten más ágiles, comprensibles y planificables, y por todo ello más útiles para la RTA y los órganos garantes.

Al final del informe se ha elaborado un epílogo donde se remota de manera narrativa las principales conclusiones y líneas de actuación posibles a trabajar en el futuro desde los órganos garantes.

La información considerada para el análisis de este informe ha sido obtenida de fuentes primarias de los miembros de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), sus micrositios, de los talleres y reuniones de trabajo con la Junta directiva y la Secretaría Técnica de la RTA, así como de fuentes secundarias de informes de organismos internacionales, y de instituciones expertas en transparencia de la sociedad civil europea y latinoamericana.

## 4. Análisis de experiencias observadas

### 4.1. Bloque 1 - Limitaciones al derecho y garantías

#### Contexto de análisis

El impacto de los estados de alarma o de excepción en las garantías de la transparencia, el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales, no está de igual forma contemplado en las leyes nacionales. Las decisiones (como la suspensión o la prolongación) sobre procesos administrativos para priorizar medidas de respuesta de salud pública urgente han afectado de forma distinta en cada país al ejercicio del derecho de acceso a la información y al de protección de datos, entre otros temas en la flexibilización o suspensión de plazos en las respuestas. Por otra parte, conviene reflexionar sobre qué medidas son más eficaces para prevenir los riesgos de corrupción en las compras públicas en situaciones de emergencia, debido a los procedimientos de urgencia de respuesta a la pandemia.

#### a) La Ley

*Adecuación de la normativa y jurisprudencia a la hora de garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en un contexto de emergencia de salud pública, y de respuesta eficaz a la pandemia de COVID-19.*

#### Reconocimiento expreso en la constitución del derecho de acceso a la información

En Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Panamá y Perú, la constitución recoge explícitamente el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de todos los ciudadanos. En los casos de Colombia y Bolivia, el derecho de acceso a la información también aparece recogido en la constitución, pero no aparece explícitamente entre los derechos fundamentales. Finalmente, en el caso de España, la constitución establece que la ley debe regular el acceso por parte de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Aunque el derecho de acceso a la información está desarrollado en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>13</sup>, esta ley no tiene rango orgánico<sup>14</sup>, y por tanto legalmente no es reconocido como un derecho fundamental, ni en la Constitución y ni en términos prácticos.

En los casos de Argentina, Chile, El Salvador, Francia, Honduras, Italia, Reino Unido, República Dominicana y Uruguay, el acceso a la información pública no está mencionado expresamente en la constitución.

13. España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

14. En España, las leyes orgánicas son leyes de carácter especial destinadas a desarrollar derechos fundamentales y de las libertades públicas. Para su aprobación, las leyes orgánicas necesitan contar con una mayoría reforzada (mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados).

### Rango constitucional del órgano garante

Es importante señalar el caso de México, en el cual la constitución no sólo reconoce el acceso a la información pública como un derecho fundamental, sino que también instituye al órgano garante encargado de velar por el ejercicio del derecho (INAI). Por su parte, las leyes de transparencia de Colombia, Ecuador y Guatemala atribuyen la función de órgano garante a entidades definidas previamente en la constitución (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Procurador de los Derechos Humanos respectivamente).

El hecho de que el órgano garante esté definido en la constitución ha resultado ser relevante en casos como el de El Salvador, donde la suspensión de plazos administrativos no le habría afectado, al estar excluidas de la suspensión las instituciones de rango constitucional.

### Reconocimiento mediante jurisprudencia del derecho de acceso a la información

En todos los países en los que el acceso a la información pública aparece expresamente recogido como un derecho fundamental, es posible encontrar jurisprudencia que refuerza este reconocimiento.

Merece la pena destacar los casos de Colombia, El Salvador, Francia y Uruguay, en los que la jurisprudencia considera el acceso a la información como un derecho fundamental debido a que «*está anclado al derecho de libertad de expresión; de petición y respuesta; y al principio democrático*» (El Salvador), «*se desprende del reconocimiento de los derechos inherentes a la personalidad humana*» (Uruguay) o que «*constituye una garantía fundamental otorgada a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas*» (Francia).

### Declaración de estados de emergencia, excepción y alarma

Entre los meses de enero y mayo, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay declararon estados de emergencia nacional. Otros países adoptaron figuras similares como el estado de excepción (Chile y Ecuador), estado de alarma (España), estado de urgencia sanitaria (Francia) o estado de calamidad pública (Guatemala). De forma similar, el parlamento del Reino Unido concedió poderes de emergencia al Gobierno mediante la aprobación de una ley específica (Coronavirus Act 2020).

El significado de estas figuras, su anclaje constitucional y sus efectos en cuanto a recortes de derechos varían de forma significativa entre los distintos países analizados. Así, mientras que en República Dominicana el estado de emergencia es una de las tres modalidades posibles del estado de excepción, en El Salvador, la Constitución reconoce el régimen de excepción y la emergencia nacional como dos formas diferentes de afrontar las situaciones de emergencia. De acuerdo con la sentencia de inconstitucionalidad 21-2020, emitida por la Corte Suprema de Justicia de El Salvador<sup>15</sup> «*el Decreto Legislativo n° 611 es un auténtico régimen de excepción*» debido a que las restricciones a la libertad de tránsito y el derecho de reunión «*tienen como efecto invertir la funcionalidad de estos derechos fundamentales —no ejercicio como regla y ejercicio como excepción— y permitir su afectación en zonas territoriales enteras, no solo en casos singulares*».

Sobre el mantenimiento de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional de Perú señaló mediante la sentencia 01805-2007-PHD/TC que el derecho de acceso a la información se mantiene vigente en regímenes de excepción, si bien preservar el orden público constituye una excepción válida al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Merece la pena destacar el caso de Alemania, que no ha declarado ningún tipo de estado de emergencia o excepción. De acuerdo con el artículo 91 de la Constitución Alemana, el estado

15. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020*. 8 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/L\\_21-2020.pdf](https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/L_21-2020.pdf)

de emergencia únicamente puede ser declarado con el fin de «evitar un peligro inminente para la existencia o el orden básico democrático libre de la Federación o de uno de sus estados (Länder)». Ante esta situación, las medidas han sido negociadas por el gobierno de Berlín, en videoconferencias regulares, con los presidentes de los *Bundesländer*<sup>16</sup>. Cada uno de los 16 estados federados (*Länder*) cuenta con su propia ley de protección ante desastres; de todos ellos, únicamente Baviera ha puesto en marcha esta figura hasta el momento.

### Limitaciones explícitas a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales

Como norma general, los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales no han sido suspendidos o limitados de forma expresa mediante la declaración de estados de emergencia. Las excepciones vienen dadas por Colombia, que comunicó la suspensión de la libertad de información (artículo 19) y Perú, que comunicó la suspensión del derecho a la protección frente a injerencias en la vida privada o ataques a la honra y reputación (artículo 17). A 22 de mayo, únicamente seis países pertenecientes a la RTA habían notificado al Secretario General de Naciones Unidas la suspensión de alguno de los derechos recogidos en el PIDCP en aplicación de las respuestas excepcionales ante situaciones de emergencia previstas en el artículo 4 del mismo pacto:

**Figura 6. Países de la RTA que han mandado una notificación al Secretario General de Naciones Unidas para comunicar la suspensión temporal de derechos contenidos en el PIDCP (revisado a 22 de mayo de 2020)**

	Artículo 9. Detención arbitraria	Artículo 12. Libertad de movimiento	Artículo 13. No expulsión	Artículo 17. Injerencias en la vida privada	Artículo 19. Libertad de información	Artículo 21. Libertad de reunión	Artículo 22. Libertad de asociación
 Chile		✓				✓	
 Colombia		✓	✓		✓	✓	✓
 Ecuador		✓				✓	
 El Salvador		✓				✓	
 Guatemala		✓				✓	
 Perú	✓	✓		✓		✓	

Fuente: elaboración propia a partir de las Notificaciones del Depositario (CN), Colección de Tratados de Naciones Unidas<sup>17</sup>.

No obstante, como se verá más adelante, la suspensión del derecho ha ocurrido *de facto* en la mayoría de los países que han decretado la suspensión de los plazos administrativos. En casos

16. España. Diario ABC. *Con y sin estado de alarma: así han afrontado Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido la Covid-19*. 4 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-y-sin-estado-alarma-afrontado-alemania-francia-italia-y-reino-unido-covid-19-202005041643\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-y-sin-estado-alarma-afrontado-alemania-francia-italia-y-reino-unido-covid-19-202005041643_noticia.html)

17. Naciones Unidas. Colección de Tratados de Naciones Unidas. *Notificaciones Depositarias (CN) del Secretario General*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en)

como el de España, esta suspensión factual de derechos ha tenido lugar a pesar de que el decreto que declaraba el estado de alarma aseguraba lo contrario: «*las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución*»<sup>18</sup>.

### Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información en estados de emergencia o excepción

Se ha encontrado escasa jurisprudencia relativa al acceso a información pública en estados de emergencia o excepción.

En Brasil, la Media Provisional que suspendía los plazos de respuesta a las solicitudes de información fue suspendida mediante una medida cautelar en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 6347, presentada por el Consejo Federal de la Asociación de Abogados de Brasil (OAB), a la que se unieron otras dos demandas sobre el mismo asunto (ADI 6347 y ADI 6353).

En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Decreto Legislativo nº 611 por falta de forma en el procedimiento legislativo para la adopción del estado de emergencia<sup>19</sup>. Esta sentencia establece:

- «*La situación de emergencia no supone la inobservancia de las autoridades para cumplir con la eficacia del acceso a la información pública, pues éste [...] se vuelve más imperioso de ser protegido en situaciones de emergencia, en las cuales la violación de los derechos fundamentales puede agravar su situación de vulnerabilidad ante actos del estado o de particulares. Especial protección supone, además, el uso de los bienes y los fondos públicos.*»
- «*Hay buenas razones para sostener que esta suspensión no tendría en ningún caso un carácter absoluto, es decir, siempre deben existir posiciones de derecho fundamental cuyo ejercicio esté permitido, pues aparentemente carecería de sentido que durante un régimen de excepción decretado por epidemia, catástrofe o calamidad general se supriman todas las posiciones iusfundamentales de prestación y abstención que poseen las libertades de expresión, información y derecho de acceso a la información pública.*»
- «*Dicha suspensión sí es posible, pero solo si se trata de expresiones o de información que no sean de interés público y si se respeta el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, es de interés público saber si durante un conflicto armado los miembros de la fuerza pública cumplen adecuadamente sus funciones y si hacen un uso adecuado de la fuerza.*»

Es importante tener en cuenta que el Decreto 611, que prolongaba la restricción temporal de derechos constitucionales hasta el 13 de abril de 2020, fue declarado inconstitucional el 8 de junio de 2020, cerca de dos meses después de su finalización. También en el Salvador, el IAIP interpuso una demanda de amparo ante la Sala de lo Constitucional ante la falta de información publicada por parte del Gobierno. No obstante, antes de que hubiese respuesta a esta demanda, se habilitaron los plazos de nuevo mediante un decreto legislativo. El caso de El Salvador ilustra la importancia de tramitar con rapidez los procedimientos relacionados con la inconstitucionalidad de los estados de emergencia o excepción.

En el caso de Alemania, la prohibición de las manifestaciones de más de dos personas ha sido rechazada por el Tribunal Constitucional, que permitió reuniones en las que se mantuviese la distancia social

18. España. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692)

19. El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020*. 8 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/L\\_21-2020.pdf](https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/L_21-2020.pdf)

y aclaró que «*la ordenanza del gobierno del Estado de Hesse para combatir el coronavirus no contiene una prohibición general de las reuniones al aire libre para más de dos personas que no pertenezcan al mismo hogar [...] la libertad de asociación está protegida por los derechos fundamentales*».

### **Previsiones legales para garantizar o limitar el acceso a la información pública y la protección de datos personales en estados de emergencia o excepción**

Hasta el momento no se ha encontrado normativa que especifique qué límites o garantías deben contemplarse durante estados de emergencia o excepción en relación al acceso a la información pública. En cuanto a la protección de datos personales, se ha encontrado legislación tanto en México, como en Uruguay, que contempla la agilización de trámites, o el uso sin consentimiento expreso a fin de garantizar la salud pública y facilitar la respuesta por parte del Estado en situaciones de emergencia.

En México, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de sujetos obligados establece que el responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales cuando «*exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes*» o cuando «*los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria*» (artículo 22). De igual manera «*cuando a juicio del sujeto obligado [...] se trate de situaciones de emergencia o urgencia, no será necesario realizar la Evaluación de impacto en la protección de datos personales*» (artículo 79).

En Uruguay, la Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data establece que «*el previo consentimiento no será necesario cuando se trate de datos personales relativos a la salud y sea necesario por razones de salud e higiene públicas, de emergencia o para la realización de estudios epidemiológicos, en tanto se preserve la identidad de los titulares de los datos mediante los mecanismos de disociación adecuados*» (artículo 17). Además, el artículo 18 de esta ley contiene una mención especial para los datos personales de carácter sensible: «*ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles. Éstos sólo podrán ser objeto de tratamiento con el consentimiento expreso y escrito del titular. Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley, o cuando el organismo solicitante tenga mandato legal para hacerlo. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando se disocien de sus titulares*».

En el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia señaló las carencias legislativas en materia de protección de datos personales que la emergencia sanitaria había puesto de manifiesto:

- Inexistencia de protocolos claros para el acceso a información personal como el estado de salud.
- Falta de condiciones de tratamiento y de plazos en los cuales cualquier organismo puede mantener esta información almacenada.
- Tratamiento de grandes cantidades de datos personales por parte tanto de organismos públicos, como de empresas que mantienen contratos con entidades del nivel central y local.
- Falta de un régimen de sanciones en caso de brechas o vulneraciones a la seguridad de los datos.
- Transparencia en los procesos de anonimización de datos.

### **b) Procedimientos Administrativos**

*Decisiones sobre los procedimientos administrativos por las medidas extraordinarias de respuesta a la emergencia sanitaria, y cómo estas afectan al derecho de acceso a la información y a la protección de datos de datos personales. Por ejemplo: suspensión de todos los procedimientos administrativos,*

*excepciones a la suspensión sobre acceso a la información en información sanitaria, procedimientos extraordinarios de compra e inversión pública de urgencia, uso de datos personales para las medidas de respuesta a la pandemia, etc.*

### Suspensión de procedimientos administrativos

Como fruto de la declaración del estado de emergencia, Bolivia decretó la suspensión de todos los procedimientos administrativos<sup>20</sup>. De forma similar, Argentina, El Salvador, España, Francia, México, Panamá, Perú y República Dominicana decretaron la suspensión de plazos administrativos, lo que en la práctica supuso la imposibilidad de llevar a cabo solicitudes de información. Por su parte, Honduras suspendió labores en el sector público y privado durante el tiempo de emergencia<sup>21</sup>, lo que en la práctica tuvo efectos similares que en el resto de países mencionados.

De estos países, Bolivia y El Salvador mencionaron expresamente la suspensión de los plazos de los trámites realizados por el órgano garante (Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional e Instituto de Acceso a la Información Pública respectivamente). En el caso de México, la suspensión de plazos incluía explícitamente a las solicitudes de información.

En el extremo opuesto se encuentra Guatemala, que exceptuó de la suspensión de plazos a las solicitudes de información: «*se exceptúan de la presente disposición aquellos cómputos de plazos [...] relativos a la Ley de Acceso a la Información Pública*»<sup>22</sup>. No obstante, algunos concejos municipales han emitido acuerdos que permiten suspender labores por casos de COVID-19.

En el caso de Argentina, el mismo decreto que establecía la suspensión de plazos administrativos<sup>23</sup> daba facultades a determinados jurisdicciones, entidades y organismos a disponer excepciones, en el ámbito de sus competencias, a la suspensión de plazos. Haciendo uso de esta facultad, la Agencia de Acceso a la Información Pública emitió la Resolución 70/2020 por la cual se levanta la suspensión de los plazos administrativos dispuesta para los trámites de acceso a la información pública y protección de datos personales.

En Chile, el Consejo para la Transparencia, desde el momento en que se declaró el estado de desastre, fue proactivo al señalar que el derecho de acceso a la información no se suspendía en la emergencia. Se considera que las excepciones al acceso a la información deben atender y estar en referencia a las necesidades. Deben ser temporales y acotadas, se deben ser debidamente justificadas, y ser analizadas caso a caso, no disposiciones generales.

En Uruguay, a pesar de que el Gobierno no decretó la suspensión de plazos administrativos, algunos sujetos obligados aislados (municipios y bancos) decretaron días inhábiles y de esa forma interrumpieron los plazos. La legislación no preveía la suspensión de plazos. Se analizó, pero no se contemplaba en la Ley una suspensión del derecho de acceso a la información, ni de plazos, por lo que desde el UAIP se orientó a facilitar apoyo técnico a todos sujetos obligados para que pudieran cumplir los plazos en este contexto extraordinario de la pandemia.

En El Salvador, los decretos explícitamente establecían la suspensión de plazos. Nunca fue explícita la limitación del derecho de acceso a la información, que se produjo *de facto* hasta el 10 de junio, cuando se levantó mediante decreto legislativo. Se suspendieron plazos administrativos y judiciales,

20. Bolivia. Resolución Ministerial N° 034/2020 de fecha 04 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034\\_r165qy5a.PDF](https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034_r165qy5a.PDF)

21. Honduras. Decreto Ejecutivo Número PCM-021-2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://presidencia.gob.hn/index.php/sala-de-prensa/7016-decreto-ejecutivo-numero-pcm-021-2020>

22. Guatemala. Decreto del Congreso 12-2020, Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19, artículo 19.

23. Argentina. Decreto N° 298/20 sobre la suspensión de plazos administrativos. Ciudad de Buenos Aires, 19 de marzo de 2020.

y por lo tanto, la labor del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). Ante esta suspensión de plazos, el IAIP dirigió cartas a la Asamblea Legislativa solicitando el levantamiento de la suspensión de plazos. En El Salvador se ha recibido información sobre sujetos obligados que, una vez levantada la suspensión de plazos administrativos, decidieron no priorizar el acceso a la información entre sus funciones.

En Colombia, el Gobierno estableció mediante el Decreto 491 de 2020 que las autoridades que no contasen con los medios tecnológicos para prestar sus servicios en remoto debían prestarlos de forma presencial, si bien se autorizó que las autoridades suspendiesen sus servicios presenciales por razones sanitarias.

Merece la pena destacar los casos de países en los que la suspensión de plazos administrativos no ha impedido que los sujetos obligados continuasen respondiendo dentro de sus posibilidades a las solicitudes de información. Es el caso de Perú, donde, según informa el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, todas las solicitudes han sido atendidas durante la crisis COVID-19<sup>24</sup> a pesar de no existir una obligación legal para tramitar las solicitudes de información presentadas por medios virtuales. De manera similar, la Procuraduría General de la Nación de Colombia y el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras informan de que las solicitudes de información siguieron siendo atendidas en sus respectivos países.

### Excepciones

En España, el decreto del estado de alarma estableció que la suspensión de plazos administrativos no afectara a los procedimientos «*referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma*». Gracias a esta excepción, una vez pasado el primer momento de la emergencia, sí se tramitaron algunas solicitudes relacionadas con la COVID-19. De forma similar, en Argentina, el Decreto 298/2020 exceptuó de la suspensión a todos los trámites administrativos relativos a la emergencia.

En Italia, la suspensión de plazos únicamente afectaba a las actividades que no fueran «*de naturaleza indiferible y urgente*». Una declaración del Ministerio de Administraciones Públicas del 27 de marzo de 2020 indicaba que las solicitudes de información sobre la pandemia y la emergencia sanitaria quedaban excluidas de la suspensión: «*a modo de interpretación, se entiende que se excluye de la suspensión los términos relativos a los informes activados con referencia a la situación actual de emergencia sanitaria*». No obstante, los expertos italianos en RTI han indicado que aún no está claro si las solicitudes relacionadas con COVID-19 serán procesadas automáticamente<sup>25</sup>.

En México el Pleno del INAI aprobó el 30 de abril un acuerdo que determinó reactivar los plazos para todas las solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales y sus posibles medios de impugnación, tanto para el INAI como para aquellos sujetos obligados que realizan actividades esenciales. La excepción afectó a 244 sujetos obligados. De igual forma, el INAI acordó dejar sin efectos la suspensión de plazos en asuntos que se encontrasen estrechamente relacionados con el tratamiento de datos personales en posesión de los particulares en el contexto de la emergencia sanitaria.

24. Eduardo Luna Cervantes (Director General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Perú). Organización de los Estados Americanos, Foro Virtual Semanal «El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas». [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/foro\\_virtual\\_importancia\\_acceso\\_informacion\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/sla/foro_virtual_importancia_acceso_informacion_publica.asp)

25. Global Right to Information Rating. COVID-19 Tracker. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>

En Francia, la ordenanza relativa a la extensión de los plazos vencidos durante la urgencia sanitaria<sup>26</sup> exceptuaba expresamente la notificación de accidentes o incidentes nucleares, así como cualquier otro procedimiento o acto de notificación, información o alerta destinado a garantizar la seguridad nuclear y la protección de instalaciones, materiales y equipos nucleares, así como los transportes de sustancias radiactivas y materiales nucleares.

### Control de compras, inversiones y presupuestos

En los periodos de emergencia, como es el caso de la pandemia COVID-19, es necesario actuar y responder rápidamente para salvar vidas, y mitigar los efectos directos provocados por un desastre. Por ello es esperable que se articulen procedimientos administrativos extraordinarios de compra, inversión o subcontratación, con la urgencia de obtener los contratos, recursos, las acciones, los equipos o los materiales, en contextos complejos, por la alta demanda y poca oferta (como ha ocurrido en unas semanas con respiradores, mascarillas y otros equipos de protección individual (EPI) necesarios para responder a la emergencia sanitaria). Pero, en ese contexto extraordinario, se incrementa también el riesgo de que se produzcan hechos y decisiones irregulares y arbitrarias, al desactivar algunos controles preventivos en los procedimientos, pudiendo en algunos casos dejar espacio para la corrupción o especulación. Por ello, la transparencia, la definición de controles previos ágiles, incluso en contextos de emergencia, y los controles posteriores son medidas que deberían ser implementadas para minimizar el riesgo.

Junto con la declaración de los estados de emergencia o excepción, de forma generalizada se han aprobado procesos extraordinarios destinados a agilizar compras públicas o modificaciones presupuestarias. Dos ejemplos ilustrativos de este tipo de disposiciones han sido Panamá (autorización de la contratación mediante procedimientos especiales de adquisiciones<sup>27</sup>) y Perú (autorización para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático<sup>28</sup>). De hecho, para la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina, uno de los principales retos durante la emergencia sanitaria ha venido dado por la posibilidad de que todas las áreas de la Administración Pública realicen compras públicas directas.

A pesar de que este tipo de flexibilización se ha dado de forma generalizada en los países analizados, no siempre ha ido acompañada de medidas destinadas a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos públicos. Un caso interesante es el de Bolivia, que exceptuó de la suspensión de plazos<sup>29</sup> a los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales<sup>30</sup>. No obstante, en la misma resolución se suspende explícitamente el cómputo de plazos en la gestión de denuncias por parte de las Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, de forma que se suspende parte del control realizado sobre la gestión económica por parte de los organismos públicos.

En el caso de Honduras, el decreto que declara el estado de emergencia sanitaria establece un control *a posteriori*<sup>31</sup>: «*los Contratos que se suscriban producto de la declaratoria de emergencia,*

26. Francia. Ordenanza n° 2020-306 del 25 de marzo de 2020 relativa a la extensión de los plazos vencidos durante el período de urgencia sanitaria, artículo 1, párrafo II, apartado 9°. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755644>

27. Panamá. Consejo de Gabinete. Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia nacional y dicta otras disposiciones. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979\\_B/GacetaNo\\_28979b\\_20200313.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979_B/GacetaNo_28979b_20200313.pdf)

28. Perú. Decreto de Urgencia N° 026-2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566447/DU026-20201864948-1.pdf>

29. Bolivia. Resolución Ministerial N° 034/2020 de fecha 04 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034\\_r165qy5a.PDF](https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034_r165qy5a.PDF)

30. Bolivia. Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_blv\\_ley\\_1178\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_blv_ley_1178_sp.pdf)

31. Honduras. Decreto Ejecutivo Número PCM-005-2020, artículo 12. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.sar.gob.hn/download/decreto-ejecutivo-numero-pcm-005-2020-no-35171-del-10-de-febrero2020-decreta-articulo-1-declarar-estado-de-emergencia-sanitaria-en-todo-el-territorio-nacional-ante-la-probable-ocurrencia-d/?wpdmdl=6879&refresh=5f2074a90094c1595962537>

*requerirán aprobación posterior, por Acuerdo del Presidente de la República, emitido por medio de la Secretaría de Estado que corresponda, o de la Junta o Consejo Directivo de la respectiva Institución Descentralizada».*

Cabe destacar el caso de República Dominicana, que cuenta con procedimientos de compras y contrataciones en estados de emergencia definidos en el Reglamento de Compras y Contrataciones Públicas<sup>32</sup>. Este reglamento establece que en los procesos de emergencia no será necesario contar con la certificación de existencia de fondos y cuota de compromiso emitidas por la entidad contratante. Sin embargo, sí obliga a que la entidad contratante publique los requerimientos de compras y contrataciones a ser llevados a cabo para dar respuesta a la situación de emergencia y establece que toda oferta que cumpla con los requerimientos establecidos tendrá derecho a presentar su oferta, la cual deberá ser evaluada, debiendo prevalecer los criterios de calidad y mejor precio ofertado. Para completar estas disposiciones legales, el Gobierno de la República Dominicana estableció una comisión de veeduría encargada de asesorar sobre el plazo entre la publicación de la convocatoria y la presentación de ofertas y de elaborar una guía para la presentación de ofertas online destinada a facilitar la participación del mayor número posible de proveedores. Junto con esto, durante el estado de emergencia se llevaron a cabo procedimientos exprés para dar de alta a los nuevos proveedores<sup>33</sup>.

En Paraguay, el Decreto 3506<sup>34</sup> encomendó a la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), a la Auditoría General del Poder Ejecutivo y a la Contraloría General de la República (CGR), el establecimiento de los lineamientos destinados a «*promover la prevención de hechos de corrupción, la transparencia en la gestión y el acceso de la ciudadanía a toda la información pública que guarde relación a la administración de los recursos previstos por la misma*».

Por su parte en Chile, el Consejo para la Transparencia (CPLT) lanzó un sitio para transparentar gasto público destinado a enfrentar la pandemia por COVID-19. La página web de gasto público se puede consultar a través de esta plataforma, información sobre el gasto público informado por el Ejecutivo para enfrentar la pandemia por Coronavirus, desglosada por sectores y categorías de recursos. La plataforma está construida en base a información recopilada de fuentes abiertas —sitios web, informes, reportes, entre otros soportes— de instituciones públicas de distintos sectores, que se encuentran disponibles para cualquier ciudadano pero están dispersas en diversas reparticiones.

### **c) Procedimientos de acceso a la información**

*Decisiones que alteran el criterio de plazos de respuesta (suspender, ampliar, flexibilizar, no sancionar...) o priorizan los procedimientos de acceso a información relacionados con la pandemia.*

#### **Ampliación de plazos**

Por lo general, en los países de la RTA analizados no se han encontrado ampliaciones de plazos para responder a las solicitudes de información. El único caso encontrado es el de Colombia, donde la ampliación de plazos fue llevada a cabo por el Gobierno mediante el Decreto 491 de 2020. El plazo para responder a solicitudes de documentos y de información pasó de 10 a 20 días, mientras

32. República Dominicana. Decreto N° 543-12, que establece el Reglamento de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=7d5fe2c9-9c20-4b6c-91f5-89a9291a8220>

33. Yokasta Guzmán Santos (Directora de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana). Organización de los Estados Americanos, Foro Virtual Semanal «La Transparencia en las Contrataciones Públicas». [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/foro\\_virtual\\_transparencia\\_contrataciones\\_publicas.asp](http://www.oas.org/es/sla/foro_virtual_transparencia_contrataciones_publicas.asp)

34. Paraguay. Decreto N° 3506, por el cual se reglamenta la Ley N° 6524/2020 que declara el estado de emergencia.

que el plazo para responder a las solicitudes dirigidas a una autoridad en relación con las materias a su cargo pasó de 30 a 35 días.

La ampliación de los plazos ha sido una práctica más común en el ámbito europeo, donde es posible señalar los casos de Hungría<sup>35</sup>, Suiza<sup>36</sup> y Rumanía<sup>37</sup>. En el caso de Hungría, los plazos de respuesta se ampliaron de 15 días más 15 de prórroga a 45 días más 45 de prórroga. Por su parte Suiza amplió los plazos al séxtuple de lo habitual, pasando de 20 a 120 días. En Rumanía, el decreto presidencial que promulgó el estado de excepción dispone específicamente que durante el estado de excepción se duplicará el plazo para tramitar y responder a las solicitudes de información (es decir, 20 días en lugar de los 10 días habituales, 60 días en lugar de los 30 permitidos con carácter excepcional y 48 horas en lugar de 24 horas para el plazo especial para las solicitudes de los periodistas).

En el caso de Escocia, la extensión de plazos se realizó de forma más ajustada a las necesidades concretas de los sujetos obligados. La Ley de Coronavirus de Escocia permitía que el Comisionado de Información decidiera que una autoridad no estaba infringiendo la ley por incumplir con los plazos en las solicitudes de información si el retraso se debía a los efectos de la COVID-19, era razonable en todas las circunstancias y atendía al interés público. Asimismo, la Ley de Coronavirus de Escocia permitía a los ministros escoceses extender los plazos después de consultar con el Comisionado de Información<sup>38</sup>.

#### Otras flexibilizaciones en los requerimientos a los sujetos obligados

En el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia (CPLT) emitió el Oficio N°252, mediante el cual estableció que, ante la imposibilidad de dar respuesta a una solicitud de información en los plazos establecidos por, los sujetos obligados debían contactar al solicitante fundamentando la incapacidad de responder a su solicitud en el plazo legal y señalando un nuevo plazo para proceder a emitir un pronunciamiento. No obstante, el CPLT informa de que esta flexibilización fue exageradamente entendida y los plazos comenzaron a dilatarse de forma notable, por lo que fue necesario aclarar que la ampliación de plazos podía darse únicamente en casos aislados y que en ningún caso podía significar un aplazamiento *ad aeternum* de las solicitudes de información.

En Alemania sólo en casos limitados las autoridades dijeron que no podían cumplir los plazos y, por lo tanto, los plazos se han ampliado caso a caso.

En el Reino Unido, la Oficina del Comisionado de Información (ICO) anunció que no sancionaría a las autoridades públicas por no cumplir los plazos durante la crisis: *«Entendemos que los recursos, ya sean financieros o humanos, pueden desviarse del trabajo habitual del derecho de acceso a la información. Si bien no podemos ampliar los plazos administrativos, no estaremos penalizando a las autoridades públicas por priorizar otras áreas o adaptar su enfoque habitual durante este período extraordinario»*.

#### Procedimientos extraordinarios para responder a solicitudes de información prioritaria

En general, no se han encontrado resoluciones destinadas a agilizar las solicitudes de información relativas a la COVID-19. En los casos de España e Italia ya mencionados, la ley permite atender solicitudes relacionadas con la emergencia sanitaria, pero no establece ningún procedimiento

35. Access Info Europe. Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19. Madrid, junio de 2020.

36. *Ibid.*

37. Rumania. Decreto N° 195, de 16 de marzo de 2020. Explicado en Global Right to Information Rating. *COVID-19 Tracker*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>

38. Reino Unido. Coronavirus (Scotland) Act 2020, sección 6, parte 2, párrafos 5(2), 5(5) y 6(2). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/schedule/6/enacted>

especial ni plazos abreviados. De igual forma, el levantamiento de la suspensión de plazos en México afectó a aquellos sujetos obligados que realizan actividades esenciales, pero no estableció ningún procedimiento especial para solicitudes de información relacionadas con la emergencia sanitaria.

De acuerdo con información proporcionada por Access Info Europe, determinados organismos públicos suizos (Ministerio de Asuntos Exteriores) aceleraron el acceso a documentos relacionados con la COVID-19, mientras que otros (Ministerio de Salud) argumentaron la necesidad de atender cuestiones más urgentes que el acceso a la información<sup>39</sup>. También de acuerdo con Access Info Europe, el Comisionado de Información Pública de Serbia señaló que la información relacionada con la emergencia sanitaria debía ser proporcionada en un margen de 48 horas, pero al mismo tiempo reconoció que debido a la COVID-19, los organismos públicos podían no ser capaces de cumplir con los plazos habituales y que en estas circunstancias, la ley permite responder en un plazo ampliado de 40 días.

Así pues, a pesar de las frecuentes declaraciones sobre la importancia de proporcionar con la mayor rapidez posible toda aquella información relacionada con la emergencia sanitaria, no se han encontrado ejemplos en el ámbito internacional de procedimientos extraordinarios para responder a dichas solicitudes.

#### d) Apelaciones

*Dilemas sobre cómo garantizar la posibilidad de apelar ante decisiones que se consideren que vulneran los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en un contexto de emergencia. Cómo se puede garantizar la apelación de un titular de derechos en un escenario en el que los procedimientos administrativos están suspendidos y los procedimientos de acceso a tribunales también (excepto casos de penal).*

#### Suspensión de apelaciones, recursos y reclamos ante el órgano garante

En varios de los países en los que se había decretado la suspensión de los procedimientos administrativos, esta suspensión tuvo como efecto la paralización de los servicios prestados por los órganos garantes. En Bolivia, la resolución ministerial que decretó la suspensión de los procedimientos administrativos suspendió expresamente el cómputo de los plazos en la tramitación de reclamos presentados ante el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional<sup>40</sup>.

En el caso de Honduras, el Pleno de Comisionados del IAIP instruyó la suspensión de los servicios brindados a los ciudadanos<sup>41</sup>, lo que significaba que las solicitudes de información y los recursos de revisión no serían atendidos hasta que el Sistema Nacional de Emergencia autorizase el retorno a labores de los sujetos obligados. No obstante, según comunica el mismo IAIP, en la práctica sí se continuó dando trámite a los recursos y denuncias presentadas por la no atención a los pedidos de información.

Según informa la Defensoría del Pueblo de Perú, la suspensión de plazos administrativos en Perú paralizó los casos contenciosos tramitados ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que se aplicara ninguna excepción por la temática de la solicitud de información. En el caso de la República Dominicana, la página web de la Dirección General de Ética e Integridad

39. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

40. Bolivia. Resolución Ministerial N° 034/2020 de fecha 04 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034\\_r165qy5a.PDF](https://www.justicia.gob.bo/cms/files/R.M.%20034_r165qy5a.PDF)

41. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). Comunicado del 21 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/comunicado-iaip-01-3/#prettyPhoto>

Gubernamental mostraba durante el estado de emergencia un aviso que informaba sobre la suspensión de plazos administrativos y dirigía al decreto correspondiente<sup>42</sup>.

En Panamá, si bien la ANTAI suspendió los términos de sus procesos administrativos de acuerdo con la suspensión general de plazos, habilitó una dirección de correo electrónico para que los ciudadanos y ciudadanas pudieran hacer solicitudes de trámites relacionados con denuncias, quejas, reclamos por incumplimiento del derecho de acceso a la información, petición u otras consultas<sup>43</sup>.

Tanto en El Salvador como en España, los órganos garantes han continuado trabajando a pesar de la suspensión de plazos. No obstante, las apelaciones no pudieron tramitarse de manera efectiva al estar suspendido el plazo de respuesta por parte de los sujetos obligados. En consecuencia, únicamente se gestionaron apelaciones aisladas correspondientes a casos en los que la solicitud de información se había admitido a trámite de manera excepcional. En el caso Español algunas Comunidades Autónomas, y sus órganos garantes, decidieron que no se suspendían los plazos para las solicitudes de acceso a la información, y que por tanto los sujetos obligados debían contestar en los mismos.

En Reino Unido, se conocen casos en los que la Oficina del Comisionado de Información (ICO) tomó la decisión de no entregar notificaciones de decisión ya redactadas. De acuerdo con las aclaraciones del ICO, *«no entregaremos notificaciones de decisión cuando esto tenga un impacto desproporcionado en la capacidad de una autoridad pública para responder a la crisis de salud pública. La Comisionada revisará regularmente su posición sobre las notificaciones de decisión retenidas y tomará decisiones caso por caso para emitir notificaciones de decisión tan pronto como sea apropiado hacerlo»*<sup>44</sup>.

### Suspensión de las apelaciones ante tribunales judiciales

En varios de los países analizados, la actividad de los tribunales se ha visto suspendida de manera general. En el caso de España, se suspendieron de manera generalizada todos los términos y plazos procesales a excepción de determinados procedimientos penales.

En Argentina, el estado de emergencia se ha traducido en días inhábiles en todo el Poder Judicial. A pesar de haber personal de guardia y órganos jurisdiccionales de turno destinados a atender temas urgentes, el Consejo de la Magistratura no ha registrado pedidos de acceso a la información pública.

En Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020 mediante acuerdo PCSJA20-11517, suspensión que fue prorrogada mediante sucesivos acuerdos hasta el 1 de julio del mismo año. Mediante el acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo, esta suspensión de plazos exceptuó al Consejo de Estado y los tribunales administrativos para el control de la legalidad de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción.

En Francia, las apelaciones ante negativas de proporcionar información por parte de un sujeto obligado son tramitadas por tribunales del orden contencioso-administrativo, que durante el estado de

42. República Dominicana. Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (web oficial). Consultado por última vez el 28 de julio de 2020: <https://digeig.gob.do/>

El decreto mencionado es el Decreto N° 137-20. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=659d0031-8a98-4302-b924-542371670e25>

43. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). Comunicado del 23 de marzo de 2020 en relación con el Decreto Ejecutivo N° 507 de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/comunicado-decreto-ejecutivo-no-507-de-2020/>

44. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

urgencia sanitaria únicamente han atendido cuestiones urgentes. En el contexto actual, se considera improbable que una apelación motivada por la negativa ante una solicitud de información sea considerada urgente<sup>45</sup>.

Por su parte, en el Reino Unido, la Sala de Regulación General del Tribunal de Primera Instancia (First-tier Tribunal) dispuso la suspensión de las apelaciones realizadas frente a la Oficina del Comisionado de Información (ICO), así como de las apelaciones relacionadas con decisiones relativas a la protección de datos personales<sup>46</sup>.

Frente a estos casos, vale la pena mencionar a Alemania e Italia, donde los juzgados no han dejado de trabajar durante el estado de emergencia<sup>47</sup>.

## 4.2. Bloque 2 - Barreras

### Contextualización del análisis

En este apartado se busca reflexionar sobre barreras prácticas y mecanismos para garantizar el acceso a la información ante cambios organizativos, de recursos, logísticos (medidas institucionales, esquemas de trabajo remoto, etc.) necesarios de implementar en el ejercicio de derecho de acceso a la información y el aseguramiento del funcionamiento de los sujetos obligados y los órganos garantes. En un contexto de respuesta a la pandemia es probable y previsible que se den situaciones de limitación de movimiento, de protocolos de trabajo en remoto, de cambios sustantivos en los procedimientos administrativos, que requieran tomar medidas, incluidas en un plan de contingencia ante la emergencia, que busquen garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos.

### a) Planes de contingencia

*Necesidad de definir planes de contingencia adecuados por los sujetos obligados y los órganos garantes que respondan eficazmente para desarrollar sus funciones y competencias en el contexto de emergencia en la pandemia.*

### Medidas de contingencia previstas por ley

Hasta el momento, no se han encontrado ninguna ley de transparencia y acceso a la información pública que contenga previsiones destinadas a mantener el ejercicio del derecho en situaciones de emergencia. De igual manera, no se ha encontrado normativa relativa a la declaración de estados de emergencia o excepción que contemple explícitamente cómo garantizar el acceso a la información pública durante estas situaciones excepcionales.

En general, la legislación actual no parece prestar atención a los planes de contingencia necesarios para garantizar el acceso a la información pública en situaciones de emergencia. Ante esto, tanto órganos garantes como sujetos obligados han carecido de referencias a la hora de diseñar su respuesta a la emergencia sanitaria.

---

45. Íbid.

46. United Kingdom. First-Tier Tribunal. General Regulatory Chamber (Information Rights). *Directions for a General Stay*. 1 de Abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.11kbw.com/content/uploads/ICO-stay-1-April-2020.pdf>

47. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

### Planes de contingencia de los órganos garantes

Prácticamente no se han encontrado casos en los que el órgano garante contase con un plan de contingencia previamente definido destinado a garantizar el mantenimiento de sus funciones en situaciones de emergencia. Únicamente la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala afirma haber contado previamente con un plan de riesgos que contemplase posibles respuestas a una situación de emergencia.

Ante la emergencia sanitaria, la falta de planes de contingencia ha agravado las necesidades de personal de los órganos garantes. Entre las principales dificultades encontradas durante la emergencia sanitaria, el Ministerio de Comunicación de Costa Rica señala que «*la cantidad de recursos humanos no es suficiente para lo que conlleva los procesos de apertura y disposición de información*».

### Planes de contingencia de los sujetos obligados

Lo observado para los órganos garantes se da igualmente para los sujetos obligados. No se conocen países en los que los sujetos obligados contasen con planes de contingencia destinados a mantener el cumplimiento de sus funciones en situaciones de emergencia, y de haberlos, éstos planes no parecen contener medidas destinadas a garantizar el acceso a la información pública.

La eficacia en la respuesta ha venido dada en gran medida por el grado de implantación previo de los trámites en línea y el trabajo en remoto. De hecho, esta falta de planificación, unida a la suspensión de plazos administrativos, puede encontrarse entre las causas de la falta de atención prestada por lo general a la presentación de solicitudes de información presenciales durante el estado de emergencia o excepción.

Hay escasa información sobre el funcionamiento de las unidades de información de los sujetos obligados durante el estado de emergencia. El estudio realizado por Access Info Europe sobre el acceso a la información pública en el ámbito europeo durante la emergencia sanitaria<sup>48</sup> señala la falta de información sobre quince países entre los que se encuentran Alemania, Italia, España y Reino Unido. Según la misma fuente, la información disponible en el caso de Francia parece indicar que, desde el 12 de marzo hasta mediados de abril, la mayoría de los oficiales de información no trabajaron o sólo trabajaron un poco. Como caso excepcional, cabe destacar el ejemplo de Armenia, donde todos los organismos gubernamentales designaron funcionarios específicos responsables de del acceso a la información durante la pandemia.

De los países pertenecientes a la RTA consultados hasta el momento, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay han comunicado que, en los momentos iniciales de la situación de emergencia, se han detectado retrasos en trámites relacionados bien con solicitudes de acceso a información pública, bien con gestiones relacionadas con la protección de datos personales.

## b) Trabajo en remoto

*Medidas que se deben tomar para poder asegurar el acceso a la información y la protección de datos personales por parte de las instituciones públicas (sujetos obligados) y los órganos garantes en un entorno de trabajo en remoto.*

### Adaptación al trabajo en remoto

En general, la adaptación al trabajo en remoto ha sido uno de los mayores retos afrontados por las administraciones públicas durante la emergencia sanitaria. En la RTA, diversos países han señalado

48. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

expresamente el trabajo en remoto entre las principales dificultades encontradas a la hora de garantizar el acceso a la información pública, a pesar de los altos niveles de digitalización de algunos de ellos (en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú hay constancia de sujetos obligados que han experimentado dificultades para responder a las solicitudes de información debido a los obstáculos derivados del trabajo en remoto). Dependiendo de cada caso, el acento de este reto se ha puesto en las dificultades del órgano garante o de los sujetos obligados a la hora de implantar el teletrabajo.

En el caso de Chile se ha observado que el trabajo en remoto ha generado cierta dilación en los plazos de respuesta. Desde el Consejo para la Transparencia se ha atendido caso a caso a las necesidades de dilatar los plazos de las posibles respuestas a las solicitudes, pero no se ha admitido como norma generalizada.

En España en las primeras semanas del estado de alerta hubo dificultad en el teletrabajo de los funcionarios públicos, al no tener previsto planes ante una contingencia como la pandemia. La reacción de las instituciones facilitando acceso en remoto, incluso equipos, a los funcionarios, así como en muchos casos el tener tramitación electrónica de procedimientos previamente, permitió mejorar la eficiencia del trabajo en remoto por parte de las instituciones públicas. No obstante, porque también se da el problema de que los archivos no todos están digitalizados, y los sistemas de información no siempre facilitan el trabajo en remoto, unido a la decisión de suspensión general de plazos administrativos del decreto, hizo que las solicitudes de acceso a la información no fueran tramitadas en general en el periodo de alarma.

El IAIP de El Salvador adoptó protocolos sanitarios que debían replicarse dentro de los sujetos obligados (realizan todos los foros y audiencias de forma virtual a distancia, y tanto las sesiones de pleno como las notificaciones se realizan también de forma virtual). Respecto a los retos del teletrabajo, el CPLT de Chile considera que se está avanzando frente a la improvisación inicial, y el CTBG de España destaca que, en su opinión, tras unas semanas se ha conseguido que la práctica totalidad de los funcionarios puedan trabajar desde sus casas. Muchos de los órganos garantes destacan el papel clave de los archivos digitales para dar continuidad a los servicios prestados por los sujetos obligados, y por tanto también para contestar solicitudes. En Uruguay, la UAIP destaca que sin contar con un bagaje previo, las administraciones públicas han adquirido mucha experiencia y capacidades al respecto, y que también para la UAIP ha sido una experiencia muy rica el paso al trabajo en remoto.

Entre los retos planteados por el trabajo en remoto, merece la pena destacar las tareas de verificación llevadas a cabo por el órgano garante. En el caso de Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos señala la necesidad de contar con una plataforma unificada que permita verificar el cumplimiento de los plazos y el trámite de las solicitudes de información.

Brasil<sup>49</sup> y Uruguay<sup>50</sup> se encuentran entre los países que han realizado mayores esfuerzos para facilitar el trabajo en remoto y evitar que interfiriese en el ejercicio del derecho acceso a la información pública. Entre las medidas tomadas cabe destacar las capacitaciones, recomendaciones y guías sobre herramientas digitales, aspectos legales y de seguridad y bienestar socioemocional de los trabajadores.

49. Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). *CGU lanza, en las redes sociales, la campaña «Consejos de teletrabajo»*. Web oficial de la CGU. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/03/cgu-lanernas-redes-sociais-campanha-201cdicas-de-teletrabalho201d>

50. Uruguay. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). *Teletrabajo: recomendaciones y guías*. Web oficial de AGESIC. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/teletrabajo>

En Chile se promulgó una ley de teletrabajo durante la pandemia, intentando dar respuesta a una tendencia mundial, que se ve necesaria de regular.

Sin embargo, la capacidad de adaptación ha venido marcada fundamentalmente por la implantación previa del trabajo en remoto. La implantación previa del trabajo en remoto ha resultado un factor clave para mantener la eficacia en la respuesta a las solicitudes de información en países como Luxemburgo, donde un gran número de funcionarios públicos solían trabajar desde su casa con anterioridad a la emergencia sanitaria.

### Realización de trámites en línea

Una clave para permitir el trabajo en remoto ha sido la implantación de los trámites en línea. Entre las medidas implantadas durante la emergencia sanitaria cabe destacar el caso de Colombia, que estableció la notificación de actos administrativos por medios electrónicos mediante el Decreto 491 de 2020. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Ecuador puso en funcionamiento durante la emergencia sanitaria el nuevo servicio de asesoría y atención defensorial en línea<sup>51</sup>. En Perú, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ha señalado la necesidad de seguir avanzando para hacer que la respuesta a las solicitudes de información presentadas por vía electrónica sea obligatoria.

En el ámbito internacional también es posible encontrar algunos ejemplos de acciones encaminadas en el mismo sentido. En el caso de la India, la Comisión Central de Información emitió una orden en la que se establecía que las audiencias se aplazarían mientras la oficina estuviera cerrada, pero que las audiencias urgentes se realizarían por teleconferencia<sup>52</sup>.

Junto con los trámites administrativos, un gran número de actividades ha pasado a desarrollarse de forma virtual. Distintos órganos garantes, instituciones internacionales y nacionales, instituciones académicas, organizaciones de sociedad civil y la misma RTA han desarrollado múltiples webinars, talleres y reuniones estos meses. Un ejemplo entre muchos que se han dado en estos meses de trabajo en remoto, es el caso de Panamá, donde la ANTAI continuó las capacitaciones a funcionarios públicos y sociedad civil de forma virtual<sup>53</sup>.

A fin de apoyar la tramitación de solicitudes de información de forma virtual, algunos países entre los que se encuentran Brasil y El Salvador han ofrecido a los sujetos obligados acceso a plataformas centralizadas diseñadas para facilitar este tipo de trámites. En Brasil, la CGU ha comenzado a ofrecer desde marzo de 2020 a los Estados y municipios el módulo del Sistema Electrónico de Acceso a la Información (e-SIC nacional), que resulta completamente gratuito y facilita la implantación de la Ley de Acceso a la Información. En El Salvador, el IAIP ha compartido el portal de transparencia con los oficiales de información de cada una de las municipalidades, a fin de facilitar la divulgación de forma adecuada y oportuna la información producida durante el período de emergencia<sup>54</sup>.

No obstante, al igual que en el trabajo en remoto, el factor clave para la realización de trámites en línea parece haber sido el nivel previo de implantación. De hecho, en este caso el nivel previo de

51. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *Asesoría y atención defensorial en línea, un nuevo servicio que habilita la Defensoría del Pueblo*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/asesoria-y-atencion-defensorial-en-linea-un-nuevo-servicio-que-habilita-la-defensoria-del-pueblo/>

52. India. Comisión Central de Información. Orden del 25 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://cic.gov.in/sites/default/files/CICorder.pdf>

53. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *Más de 500 personas capacitadas en modalidad virtual por ANTAI*. Web oficial de la ANTAI. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/mas-de-500-personas-capacitadas-en-modalidad-virtual-por-antai/>

54. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Pronunciamiento ante medidas adoptadas por las municipalidades en emergencia por el COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.iaip.gob.sv/pronunciamiento-del-iaip-ante-medidas-adoptadas-por-municipalidades-ante-el-covid-19/>

implantación ha tenido un peso todavía mayor, ya que la capacidad de las administraciones públicas de implantar de forma improvisada trámites en línea durante la emergencia sanitaria ha sido muy limitada. Así, se observa una aparente ventaja en países como Brasil, España y Uruguay en los que los trámites administrativos se realizaban en gran medida de forma virtual con anterioridad a la crisis. En el caso de Brasil, según una encuesta realizada por la CGU, durante la emergencia sanitaria los sujetos obligados han respondido en promedio 382 solicitudes de acceso a la información por día, sin que se haya detectado una demora en las respuestas<sup>55</sup>.

Es importante señalar, que dentro de cada país, el nivel de implantación de los trámites en línea varía significativamente dependiendo tanto del organismo público como de las personas usuarias. Como consecuencia de esto, en determinados países las solicitudes de información se han visto afectadas por la suspensión generalizada de los plazos administrativos, a pesar de que los medios disponibles habrían permitido que continuaran siendo gestionadas con normalidad.

Otra cuestión que se aborda en un apartado posterior es la brecha digital de la población como barrera práctica de acceso, la cual no se limita al acceso a internet ni al uso de equipos digitales por parte de la ciudadanía, sino que contempla también el concepto más amplio de analfabetismo digital o la brecha cultural en el uso de canales digitales como vía de relación con las instituciones. Por un lado, es importante considerar que el uso de canales virtuales para realizar de trámites administrativos, responder a solicitudes de información y publicar información de forma activa puede facilitar el ejercicio del derecho a un porcentaje de población con un perfil y unas capacidades determinadas. Pero el limitar o priorizar principalmente este canal digital como estrategia o política pública, puede también estar dificultando a otros grupos de personas, que tienen barreras prácticas para acceder al medio digital, el ejercicio del derecho de acceso a la información. Este dilema debería ser resuelto de manera apropiada para garantizar universalmente el derecho, sin discriminación alguna de las personas, y según sus capacidades.

### **Coordinación y orientación a los sujetos obligados**

Ante una situación extraordinaria y precipitada como ha sido la pandemia, y las medidas urgentes tomadas, tanto de alejamiento social, como de confinamiento, es razonable que los sujetos obligados, los funcionarios y la ciudadanía estuvieran desorientados sobre cómo debería ser el ejercicio del derecho de acceso a la información en este contexto atípico. Por ello la definición de directrices apropiadas al contexto, así como el apoyo técnico a los sujetos obligados, así como a la ciudadanía es una línea de actuación que puede ser muy oportuna y eficaz para aumentar el ejercicio real del derecho.

Tanto México (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios) como Uruguay han señalado el apoyo y el asesoramiento a los sujetos obligados como uno de los principales retos durante la emergencia sanitaria. Dada la importancia de esta cuestión para asegurar la respuesta a las solicitudes de información y la publicación proactiva de información que resulte relevante para la ciudadanía durante la emergencia sanitaria, resulta interesante comentar los casos de países que han llevado a cabo un acompañamiento personalizado a los sujetos obligados.

En el caso de Panamá, la ANTAI ha dado orientaciones y apoyo mediante la resolución de dudas a los oficiales de información a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. Por su parte, la Dirección de Acceso a la Información de Paraguay ha contactado con las unidades de información

---

55. Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). *LAI [Ley de Acceso a la Información]: El Gobierno Federal mantiene el cumplimiento de la orden después del Estado de Calamidad*. Comunicado del 28 de abril de 2020 (web oficial de la CGU). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/04/lai-governo-federal-mantem-atendimento-de-pedidos-apos-estado-de-calamidade>

mediante correo electrónico y, en casos excepcionales, mediante la aplicación de mensajería WhatsApp. Junto con esto, la Dirección forma parte de un grupo de WhatsApp enfocado al acceso a la información pública cuya finalidad es facilitar la comunicación entre sus miembros y responder de forma rápida las consultas planteadas por los sujetos obligados.

### c) Sistemas de información, archivos y registros

*Medidas y recursos necesarios para poder continuar asegurando el acceso a la información y la protección de datos personales en las instituciones públicas (sujetos obligados) y los órganos garantes en un entorno de trabajo en remoto. Seguridad de los archivos, de los datos personales, seguridad informática, etc.*

#### Acceso a documentación en remoto

En general, el acceso a la documentación en formato electrónico ha sido uno de los mayores retos afrontados en materia de acceso a la información pública. Argentina, Costa Rica y Guatemala han señalado entre las principales dificultades encontradas «la dificultad de acceso a los documentos», «el manejo de expedientes electrónicos», «la adaptación a la virtualidad», «la falta de digitalización de los documentos» y «la falta de acceso a medios tecnológicos». De forma similar, Paraguay y Perú han señalado problemas a la hora de acceder a información no digitalizada, dada la dificultad de acceder a los archivos físicos. Por su parte, México ha enfatizado la gestión documental digital como una de las piezas clave para garantizar el acceso a la información pública en situaciones de emergencia. Se reconoce que es un reto para los funcionarios de los sujetos obligados el trabajar desde su domicilio y no contar con archivos digitalizados o en formato físico que permitan responder a las solicitudes de información o realizar cualquier trámite.

El acceso remoto a sistemas institucionales en numerosos países se ha intentado solucionar con nuevas medidas enfocadas en fortalecer los medios tecnológicos, así como con asistencia a los servidores públicos para que pudieran conectarse desde sus hogares a las redes institucionales y sistemas remotos.

A pesar de la creciente digitalización de los archivos nacionales, gran parte de la documentación se encuentra a día de hoy en formato físico. Ante las medidas de confinamiento y trabajo en remoto, los sujetos obligados no han tenido la posibilidad de acceder a expedientes físicos con el fin de digitalizarlos, lo que en ocasiones ha supuesto una justificación para la no tramitación de solicitudes de información. En este sentido, resulta relevante el acuerdo ACT-PUB/30/04/2020.02 emitido por el INAI, en el que se establece que en aquellos casos en los que «la búsqueda [...] implique situaciones de riesgo para el personal de las unidades administrativas correspondientes, [...] a fin de mitigar los riesgos que el COVID-19 representa para la salud, ello deberá hacerse del conocimiento del solicitante, de manera fundada y motivada [...] explicando los motivos, razones o circunstancias por las que no es posible proporcionar la información, dentro de los plazos legales, y estableciendo un tiempo razonable para su atención». Además, el acuerdo establece que estas respuestas podrán ser recurridas ante el INAI.

Sin embargo, el caso de México parece ser un ejemplo aislado, ya que la información disponible indica que, por norma general, los sujetos obligados no han necesitado emitir una justificación para no acceder a documentación que únicamente estuviese disponible en formato físico.

No se han encontrado ejemplos de procedimientos o planes de contingencia que dicten pautas para el acceso a documentos físicos durante la situación de emergencia.

### Seguridad informática y garantías en los procedimientos

Tanto el trabajo en remoto como la realización de trámites en línea han generado a nivel internacional una inquietud relacionada con la seguridad informática y la protección de datos personales. Igualmente, se generan dudas sobre si los procedimientos en línea ofrecen los mismos controles y garantías tanto a la administración pública como a las personas usuarias que los procedimientos realizados de forma presencial.

En el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia ha expresado los riesgos de seguridad que supone la realización de trámites en línea empleando métodos de identificación mediante reconocimiento facial<sup>56</sup>. De igual manera, el CPLT ha advertido sobre el intercambio de información reservada y datos personales aplicaciones empleadas para el trabajo en remoto<sup>57</sup>.

No obstante, estas preocupaciones se han expresado en términos generales y no se ha realizado una conexión explícita con el acceso a la información pública. A medida que se desarrollen estándares y guías para el acceso a documentación y la respuesta a solicitudes de información en remoto, deberán especificarse los controles de seguridad y las garantías procedimentales necesarias en la realización de estos trámites.

Cabe destacar que, en el caso de Uruguay, las recomendaciones dadas por AGESIC para la implementación del teletrabajo abordaron cuestiones relacionadas con seguridad informática (garantías respecto al acceso a los datos, la identidad y firma de los funcionarios)<sup>58</sup>.

### Datos abiertos

La publicación de datos abiertos por parte de las distintas administraciones públicas ha sido uno de los temas más comentados en lo referente a transparencia proactiva. A este respecto, cabe señalar el reto de contar con una mayor interoperabilidad entre los organismos públicos que facilite la publicación de datos abiertos.

De acuerdo con la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Perú, la obtención de parte de la información publicada sobre gastos y asignación de recursos en el portal sobre COVID-19 ([www.gob.pe/coronavirus](http://www.gob.pe/coronavirus)) ha sido posible gracias a la interoperabilidad entre los sistemas de información de distintas fuentes que incluyen el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) del Organismo Supervisor de las Contrataciones el Estado, el Sistema de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas y los registros del Ministerio de Desarrollo en Inclusión Social<sup>59</sup>.

56. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *CPLT critica aplicación para acceder a Clave Única del Registro Civil por uso de perfil biométrico*. Comunicado del 30 de marzo de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-critica-aplicacion-para-acceder-a-clave-unica-del-registro-civil-por-uso-de-perfil-biometrico/>

57. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *CPLT por apps de video y mensajería: «son muy eficientes, pero tienen letra chica y es necesario informarse qué harán y cómo cuidarán los datos personales»*. Comunicado del 7 de abril de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-por-apps-de-video-y-mensajeria-son-muy-eficientes-pero-tienen-letra-chica-y-es-necesario-informarse-que-haran-y-como-cuidaran-los-datos-personales/>

Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *CPLT alerta sobre uso abusivo de datos personales en apps que facilitan el teletrabajo*. Comunicado del 7 de abril de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-alerta-sobre-uso-abusivo-de-datos-personales-en-apps-que-facilitan-el-teletrabajo/>

58. Uruguay. AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento). *Teletrabajo: recomendaciones y guías*. Web oficial de AGESIC. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/teletrabajo>

59. Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). *Gobierno de Datos, Bonos COVID-19* [Base de datos abierta]. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/bonos-covid-19-ministerio-de-desarrollo-inclusi%C3%B3n-social-midis>

#### d) Medidas alternativas adecuadas para las personas sin acceso a internet

*Medidas que garanticen los derechos de acceso a la información y protección de datos personales a las personas que no usan o no tienen acceso a internet, en un momento de medidas de emergencia de limitación de movimientos o de actividades.*

El foco en la digitalización ha supuesto un obstáculo en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales para todas aquellas personas que no cuentan con acceso a internet. En algunos casos, los órganos garantes han llamado la atención sobre este hecho: el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (México) señala que *«internet es una herramienta tecnológica de difícil acceso en la actualidad para la población en general»* y, por su parte, el Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador (IAIP) señala entre los principales retos encontrados durante la emergencia sanitaria *«garantizar que los servicios brindados de forma remota puedan ser accesibles a la mayoría de los usuarios, atendiendo aspectos como la brecha digital de la población»*.

En línea con esta preocupación, los órganos garantes de México (INAI), Panamá (IAIP) y Uruguay (UAIP) han indicado la puesta en marcha de estrategias multicanal que incluyen la habilitación de líneas telefónicas, las retransmisiones por televisión y guardias presenciales para la recepción de consultas y denuncias. Como complemento a estas medidas, el INAI requirió a los sujetos obligados que ampliaran los canales a través de los cuales publicaban información de forma proactiva. En lo que se refiere a esta cuestión, la actuación de los órganos garantes de nivel territorial resulta especialmente relevante, ya que con frecuencia mantienen un contacto más directo y estrecho con la ciudadanía. En este sentido, vale la pena destacar las medidas tomadas en México por los órganos garantes del Estado de Querétaro<sup>60</sup>, el Estado de México<sup>61</sup> y el Estado de Coahuila<sup>62</sup>, que establecieron sistemas de guardias presenciales y líneas telefónicas orientadas a grupos en situación de vulnerabilidad.

En lo que se refiere a la transparencia proactiva por parte de los sujetos obligados, la información disponible parece indicar que la difusión de información se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de internet y televisión (retransmisión de anuncios ruedas de prensa). Únicamente Argentina, España, México, Panamá y Perú han informado sobre campañas realizadas a través de la radio. No se tiene ninguna información sobre la utilización de otros medios (prensa local, cartelería, puntos de información, etc.).

En cuanto a las solicitudes de información, Colombia decretó que los sujetos obligados debía prestar el servicio de forma presencial en los casos en los que no contase con los medios tecnológicos necesarios para prestarlo en remoto<sup>63</sup>. Sin embargo, el mismo decreto establece que *«por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial»*, de modo que la presentación de solicitudes de información presenciales se ve obstaculizada en gran medida. Como ejemplo positivo cabe destacar a Portugal, que garantizó servicio presencial mediante cita previa. De forma similar, en Uruguay se mantuvieron otros medios de comunicación como teléfonos y guardias para recibir y responder solicitudes de información.

60. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

61. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

62. Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

63. Colombia. Decreto 491 de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

No obstante, la información disponible parece indicar que estas iniciativas son marginales y que durante la emergencia sanitaria, los canales distintos a internet han tenido un papel anecdótico en el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía (especialmente en lo que se refiere a solicitudes de información). De hecho, la emergencia sanitaria con frecuencia ha supuesto el cierre de los canales de información alternativos. En Uruguay, el Consejo Ejecutivo de la UAIP difundió un aviso en el sitio web indicando que la gestión de la Unidad pasaba a desarrollarse exclusivamente en línea. En Francia, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) deshabilitó su línea telefónica y aconsejó usar su formulario web en lugar del correo postal para presentar solicitudes. De forma similar, Hungría emitió un decreto en el que descartó las solicitudes de información presenciales u orales<sup>64</sup>.

## e) Magistratura moral

*Acciones positivas que ayuden a definir criterios de actuación a sujetos obligados y ciudadanía sobre cómo proteger y ejercitar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en tiempos de emergencia por la pandemia, mediante lineamientos, directrices, guías, asesoría o resoluciones.*

### Desempeño de la magistratura moral

Gran parte de la actividad de los órganos garantes durante la emergencia sanitaria ha consistido en la emisión de un amplio abanico de directrices, comunicados, advertencias, recordatorios, recomendaciones, opiniones consultivas, llamados, instancias, oficios, informes, exhortaciones, solicitudes, reconocimientos, peticiones, pronunciamientos, propuestas, declaraciones y requerimientos destinados a orientar la actividad de los sujetos obligados en el cumplimiento de los deberes relacionados con los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Entre los países de la RTA, los órganos garantes de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú han mostrado una intensa actividad en este sentido con diversas publicaciones realizadas a través tanto de sus sitios web como de sus perfiles en redes sociales. Aunque en menor medida, también se ha observado esta actividad en Brasil (orientaciones de la CGU para fortalecer la integridad pública durante la pandemia) y Paraguay (instancia del Ministerio de Justicia a los sujetos obligados para la respuesta a las solicitudes de información). En algunos de los países mencionados, parte de las exhortaciones y los recordatorios en materia de derechos procedieron del propio Gobierno, que de esa manera reforzó las acciones realizadas por el órgano garante.

### Declaraciones y recordatorios relacionados con el ejercicio de derechos y su importancia en la gestión de la emergencia sanitaria

El Consejo para la Transparencia de Chile emitió, una declaración pública afirmando que «*la transparencia legitima las decisiones*»<sup>65</sup>. En ocasiones, este tipo de declaraciones han procedido del propio Gobierno. En el caso de Perú, el Presidente del Consejo de Ministros recordó que el derecho de acceso a la información pública no se encontraba suspendido y señaló que «*no se puede menoscabar un derecho sustancial como es el acceso a la información pública, más aún en una circunstancia extraordinaria como la que vivimos. Los ciudadanos quieren saber, por ejemplo, cómo se están ejecutando los recursos públicos o qué provisiones se vienen adoptando frente a la*

64. Centre for Law and Democracy. *Maintaining Human Rights during Health Emergencies: Brief on Standards Regarding the Right to Information*. Mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final_.pdf)

65. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *La transparencia legitima las decisiones*. Declaración Pública del 16 de abril de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/declaracion-publica-cplt-la-transparencia-legitima-las-decisiones/>

*emergencia; y como Estado estamos obligados a dar cuenta de ello»<sup>66</sup>. Igualmente, el Defensor del Pueblo publicó un artículo en prensa subrayando la importancia del acceso a la información durante la emergencia sanitaria: «mantener informada a la ciudadanía es una de las armas más poderosas con las que cuenta el Estado para enfrentar con éxito esta crisis»<sup>67</sup>.*

En Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos emitió comunicados en redes sociales destinados a recordar la libertad de acceso a las fuentes de información<sup>68</sup> y la publicidad de los actos administrativos<sup>69</sup> de acuerdo con la Constitución. De forma similar la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Panamá (ANTAI) ha realizado comunicados aclarando a la ciudadanía el significado del derecho de acceso a la información pública<sup>70</sup>.

### Exhortaciones y recordatorio de obligaciones

El Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT) recordó mediante el Oficio N°252 las obligaciones contenidas en la Ley de Transparencia, adaptándolas parcialmente a la situación de emergencia sanitaria (plazos de respuesta, indicaciones sobre la información previamente publicada, justificación en caso de no respuesta, notificaciones a terceros, actualización de la información publicada de forma proactiva, etc.). Junto con esto, el CPLT subrayó la importancia de mantener las obligaciones en materia de transparencia durante la emergencia sanitaria mediante la Declaración Pública del 16 de abril de 2020: «*La transparencia legitima las decisiones*».

En Colombia, el Procurador General de la Nación exhortó a los sujetos obligados a cumplir con la normativa de contratación pública, garantizar la transparencia y la eficiencia de las compras públicas y prevenir una serie de riesgos específicos<sup>71</sup>.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha emitido diversas exhortaciones en el marco de la emergencia sanitaria destinadas a promover la difusión de información institucional<sup>72</sup>, garantizar el acceso a información veraz, verificada, oportuna y contextualizada<sup>73</sup> y asegurar el acceso a la información por parte de personas con discapacidad<sup>74</sup>.

El Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador emitió un pronunciamiento específicamente dirigido a las municipalidades subrayando la obligación de publicar información de forma

66. Perú. Diario El Peruano. *Titular de PCM: «El derecho de acceso a la información pública no está suspendido»*. 21 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia-titular-pcm-derecho-acceso-a-informacion-publica-no-esta-suspendido-94778.aspx>

67. Perú. Diario El Comercio. *La información en tiempos de coronavirus*. 21 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/la-informacion-en-tiempos-de-coronavirus-por-walter-gutierrez-noticia/>

68. Guatemala. Procuraduría de los Derechos Humanos. *Libertad de emisión del pensamiento*. Comunicado a través de Twitter del 3 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHgt/status/1245924094521929731?s=20>

69. Guatemala. Procuraduría de los Derechos Humanos. *Publicidad de los actos administrativos*. Comunicado a través de Twitter del 3 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHgt/status/1245881559426703360?s=20>

70. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *ANTAI garantiza el Derecho de Petición y Acceso a la Información*. Comunicado en la web oficial de la ANTAI. 29 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/antai-garantiza-el-derecho-de-peticion-y-acceso-a-la-informacion/>

71. Colombia. Procuraduría General de la Nación. *Directiva 016 del 22 de abril de 2020 sobre la prevención de riesgos que pueden presentarse en procesos de contratación en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia COVID-19 y medidas de control*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/200709-DIRECTIVA-16-PGN-CONTRATACION-EMERGENCIA-2020-04-22.pdf>

72. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *Ante la emergencia sanitaria, la Defensoría del Pueblo convoca a una oportuna coordinación y difusión de información institucional*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/ante-la-emergencia-sanitaria-la-defensoria-del-pueblo-convoca-a-una-oportuna-coordinacion-y-difusion-de-informacion-institucional/>

73. Ecuador. Defensoría del Pueblo de Ecuador. *Defensoría del Pueblo exhorta a que se garantice el acceso a información veraz, verificada, oportuna y contextualizada sobre la pandemia de COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-que-se-garantice-el-acceso-a-informacion-veraz-verificada-oportuna-y-contextualizada-sobre-la-pandemia-de-covid-19/>

74. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *La Defensoría del Pueblo exhorta al gobierno nacional y al COE nacional a garantizar la accesibilidad del derecho a la información de las personas con discapacidad*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-al-gobierno-nacional-y-al-coe-nacional-a-garantizar-la-accesibilidad-del-derecho-a-la-informacion-de-las-personas-con-discapacidad/>

clara, completa, oportuna y suficiente y recordando las posibles sanciones en caso de incumplimiento<sup>75</sup>. De manera similar, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala recordó a los sujetos obligados sus obligaciones en materia de acceso a la información y emitió recomendaciones encaminadas a al mantenimiento de la información pública de oficio, la respuesta a las solicitudes de información, asegurar el mantenimiento de las actividades y evitar la especulación mediante mecanismos de transparencia proactiva<sup>76</sup>. En línea con estas actividades, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala emitió una recomendación expresamente dirigida al Ministerio de Salud Pública sobre la necesidad de restablecer canales de comunicación con periodistas y de garantizar el libre acceso a los datos epidemiológicos<sup>77</sup>.

En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) ha realizado diversos comunicados sobre la importancia de garantizar el acceso a la información por parte de las instituciones que administran fondos públicos<sup>78</sup>, la importancia de respetar los principios de máxima divulgación<sup>79</sup>, los daños causados por la no rendición de cuentas<sup>80</sup> y el mantenimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública<sup>81</sup>. En materia de protección de datos personales, el IAIP de Honduras ha realizado un pronunciamiento solicitando el respeto a los datos personales de los ciudadanos<sup>82</sup>. En el caso de Panamá, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) recordó a las autoridades sanitarias la importancia de los derechos de petición y de acceso a la información pública y las exhortó a implementar protocolos de comunicación y respuesta efectiva con las personas que solicitasen saber el estado de salud o la ubicación de algún familiar hospitalizado por COVID-19<sup>83</sup>.

En Paraguay<sup>84</sup>, el Ministerio de Justicia instó a los sujetos obligados a verificar diariamente el Portal Unificado de Acceso a la Información Pública a fin de dar respuesta a las solicitudes de información en los de quince días hábiles establecidos por ley.

75. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Pronunciamiento ante medidas adoptadas por las municipalidades en emergencia por el COVID-19*. San Salvador, 22 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.iaip.gob.sv/pronunciamiento-del-iaip-ante-medidas-adoptadas-por-municipalidades-ante-el-covid-19/>

76. Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos. *Comunicación 56/20 ante la entrada en vigencia del Decreto No. 12-2020*. 10 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.pdh.org.gt/comunicacion/comunicados/56-20-ante-la-entrada-en-vigencia-de-la-ley-de-emergencia-para-proteger-a-los-guatemaltecos-de-los-efectos-causados-por-la-pandemia-coronavirus-covid-19-decreto-no-12-2020-el-proc.html>

77. Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos. *El Procurador de los Derechos Humanos [...] manifiesta que ante la emergencia sanitaria es vital mantener una comunicación gubernamental abierta, directa y continua con la prensa a fin de garantizar a la población su derecho de ser informada*. Comunicado publicado a través de la cuenta oficial de Twitter de la Procuraduría el 12 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHgt/status/1249354761960329216>

78. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Garantizar el acceso a la información debe ser el fin primordial de cada institución que administra fondos públicos, exhorta el IAIP* [nota de prensa]. Tegucigalpa, 1 de julio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/garantizar-el-acceso-a-la-informacion-debe-ser-el-fin-primordial-de-cada-institucion-que-administra-fondos-publicos-exhorta-el-iaip/>

79. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *El IAIP motiva a las Instituciones Obligadas a respetar los principios de la máxima divulgación* [nota de prensa]. Tegucigalpa, 25 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/el-iaip-motiva-a-las-instituciones-obligadas-a-respetar-los-principios-de-la-maxima-divulgacion/>

80. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *El IAIP recuerda a todos los servidores públicos el daño que causan al país al no rendir cuentas* [nota de prensa]. Tegucigalpa, 23 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/el-iaip-recuerda-a-todos-los-servidores-publicos-el-dano-que-causan-al-pais-al-no-rendir-cuentas/>

81. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Comunicado N° 18*. Tegucigalpa, 26 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/wp-content/uploads/2013/03/Comunicado-07-26.pdf>

82. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Pronunciamiento Público solicitando el respeto a los datos personales de los ciudadanos*. Tegucigalpa, 9 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/wp-content/uploads/2013/03/PRONUNCIAMIENTO-IAIP-DATOS-PERSONALES.pdf>

83. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *ANTAI pide a las autoridades de salud, garantizar derechos fundamentales a los pacientes con Covid-19 y sus familiares*. Pronunciamiento publicado en la web oficial de la ANTAI. 9 de Julio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/antai-pide-a-las-autoridades-de-salud-garantizar-derechos-fundamentales-a-los-pacientes-con-covid-19-y-sus-familiares/>

84. Paraguay. Ministerio de Justicia. *Organismos y Entidades del Estado deben verificar diariamente portal de AIP*. Pronunciamiento publicado en la web oficial del Ministerio de Justicia. 4 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/organismos-y-entidades-del-estado-deben-verificar-diariamente-portal-de-aip?ccm\\_paging\\_p=3](http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/organismos-y-entidades-del-estado-deben-verificar-diariamente-portal-de-aip?ccm_paging_p=3)

## Recomendaciones y medidas para garantizar el derecho de acceso a la información durante la emergencia sanitaria

En vista de los retos derivados de la emergencia sanitaria, diversos órganos garantes han emitido orientaciones destinadas a adaptar el trabajo de los sujetos obligados en materia de transparencia y asegurar el acceso a la información pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su resolución N 4/2020 «*Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*» recuerda los derechos humanos que deben ser respetados en un contexto de COVID-19. Es destacable la alusión expresa del derecho de acceso a la información en este contexto: «*Para el adecuado ejercicio de los derechos de las personas con COVID-19, los Estados tienen la obligación positiva de informar de manera proactiva a las personas sobre sus derechos frente a los prestadores de salud, así como los mecanismos de protección existentes. Esto también incluye la obligación de facilitar el conocimiento y acceso a información culturalmente adecuada y particularmente accesible a los distintos grupos de población sobre medidas de prevención y de atención de salud en este contexto*».

En esta línea, la Contraloría General de la Unión de Brasil (CGU) ha emitido una guía de buenas prácticas para la integridad en las relaciones público-privadas en tiempos de pandemia que se resumen en orientación, registro, divulgación, monitoreo, denuncia y preservación de la imagen<sup>85</sup>.

Por su parte, el Consejo para la Transparencia de Chile expresó la necesidad ir más allá de las obligaciones legales y recomendó asumir una transparencia de carácter proactivo sobre las decisiones públicas que se adoptaran para manejar la pandemia<sup>86</sup>.

En El Salvador, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) emitió unas directrices<sup>87</sup> que abarcan un rango amplio de requerimientos en materia de transparencia, aunque en buena medida recogen y clarifica obligaciones ya existentes interpretándolas en el contexto de emergencia (prohibición de reserva, divulgación de información, etc.). Actualmente, el IAIP está trabajando para traducir estas directrices en una serie de lineamientos que sean de obligado cumplimiento para todos los sujetos obligados.

En Perú, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitió la opinión consultiva N° 20-2020-JUS/DGTAIPD, en la que recordó a los sujetos obligados la obligación de mantener la publicación activa de información y el deber de responder a las solicitudes de información en los casos en los que tuviesen acceso a la información solicitada y el solicitante hubiese optado por el correo electrónico como forma de entrega. Igualmente, la Dirección emitió el Oficio Múltiple N° 05-2020-JUS/DGTAIPD, en el que recomendaba a los sujetos obligados la implementación de canales virtuales (formularios virtuales, correos electrónicos oficiales) para la atención de solicitudes de acceso a la información. Dichos pronunciamientos parecen haber resultado efectivos, ya que, según informa el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, todas las solicitudes han sido atendidas durante la crisis COVID-19<sup>88</sup> a pesar de no existir una

85. Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). *Buenas prácticas para la integridad en las relaciones público-privadas en tiempos de pandemia*. Abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha-integridade-covid.pdf>

86. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *La transparencia legítima las decisiones*. Declaración Pública del 16 de abril de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/declaracion-publica-cplt-la-transparencia-legitima-las-decisiones/>

87. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Directriz sobre rendición de cuentas: emergencia nacional por la pandemia de la COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2020/04/Directrices-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-IAIP\\_V2-20-04-2020.pdf](https://www.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2020/04/Directrices-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-IAIP_V2-20-04-2020.pdf)

88. Eduardo Luna Cervantes (Director General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Perú). Organización de los Estados Americanos. Foro Virtual Semanal «El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas». [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/foro\\_virtual\\_importancia\\_acceso\\_informacion\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/sla/foro_virtual_importancia_acceso_informacion_publica.asp)

obligación legal para tramitar las solicitudes de información presentadas por medios virtuales. Con un enfoque más práctico, la Dirección también ha participado durante la emergencia sanitaria en acciones destinadas a capacitar a los oficiales de información de entidades del sector salud en materia de transparencia<sup>89</sup>.

### Recomendaciones y medidas para garantizar la protección de datos personales durante la emergencia sanitaria

Durante la emergencia sanitaria los órganos garantes en materia de datos personales han emitido numerosas recomendaciones destinadas a reforzar la protección de datos durante la emergencia sanitaria. Un ejemplo es Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador (IAIP), que emitió unas recomendaciones en las que daba instrucciones en cuanto a plazos de conservación, protección de la confidencialidad, etc.<sup>90</sup> De forma similar, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala<sup>91</sup> y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Panamá<sup>92</sup> se han pronunciado sobre la protección de datos y han emitido comunicados recomendando mantener la confidencialidad, establecer protocolos para recabar datos de las personas infectadas, proporcionar avisos de privacidad, etc.

En México, el INAI ha centrado las acciones en sensibilizar y dar herramientas a la ciudadanía sobre cómo proteger sus propios datos personales. No obstante, también se han dirigido acciones de concienciación y capacitación organismos públicos mediante campañas de comunicación. Dentro de esta estrategia, se puso a disposición del público el micrositio «*Datos Personales Seguros COVID-19*»<sup>93</sup>, que, entre otra información, contenía recomendaciones para los organismos públicos sobre el adecuado tratamiento de datos personales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su resolución N° 4/2020 «*Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*» recuerda la obligación en la protección de datos personales durante la emergencia sanitaria que debe ser garantizada tanto por los estados como por los prestadores de atención sanitaria y de salud pública en las acciones de respuesta al COVID-19.

### Detección y alerta sobre riesgos

Durante la emergencia sanitaria han sido frecuentes las advertencias sobre distintos riesgos detectados por los órganos garantes. Aunque la mayoría de estas advertencias se centran en riesgos asociados a compras públicas o protección de datos personales, es necesario tener en cuenta que, en la mayoría de exhortaciones y recomendaciones sobre el acceso a la información pública, los considerandos iniciales mencionan de forma más o menos explícita los riesgos existentes relacionados con este derecho.

89. Perú. Ministerio de Salud. *Minsa capacitó a funcionarios en transparencia y atención de pedidos de información*. Información publicada en la web oficial del Ministerio de Salud. 4 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/144582-minsa-capacito-a-funcionarios-en-transparencia-y-atencion-de-pedidos-de-informacion>

90. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información pública). *Recomendaciones del IAIP en relación a la protección de datos personales ante la pandemia del COVID-19*. Publicado en la web oficial del IAIP. 18 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.iaip.gob.sv/recomendaciones-del-iaip-en-relacion-a-la-proteccion-de-datos-personales-ante-la-pandemia-del-covid-19/>

91. Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos. *El Procurador de los Derechos Humanos [...] como autoridad reguladora de Ley de Acceso a la Información Pública brinda recomendaciones para la protección de datos personales y datos personales sensibles de las personas portadoras y casos sospechosos de COVID-19*. Comunicado publicado a través de la cuenta oficial de Twitter de la Procuraduría el 23 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHGt/status/1242194537067487235?s=20>

92. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *Ante caso de COVID-19, ANTAI emite recomendaciones para el tratamiento de Datos Personales*. Publicado en la web oficial de la ANTAI. 20 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/ante-caso-de-covid-19-antai-emite-recomendaciones-para-el-tratamiento-de-datos-personales/>

93. México. INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). *Acciones en Iberoamérica: Transparencia y Datos Personales. Información de Iberoamérica para hacer frente a los desafíos derivados por la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/acciones-covid19/>

En lo que se refiere a protección de datos personales, Chile<sup>94</sup>, España, Guatemala<sup>95</sup>, México y Panamá<sup>96</sup> han alertado sobre publicaciones indebidas de datos personales, han advertido sobre riesgos en la gestión de datos por parte de aplicaciones privadas y han emitido opiniones técnicas.

En cuanto a la transparencia de las compras públicas, la Procuraduría General de la Nación de Colombia identificó distintos riesgos relacionados con la contratación por emergencia sanitaria<sup>97</sup>: sobrepuestos, falta de justificaciones previas, etc. Estos riesgos fueron incorporados en la Directiva 016 del 22 de abril de 2020 emitida por la Procuraduría y sirvieron como base para las exhortaciones realizadas a los sujetos obligados. Vale la pena destacar que la Procuraduría también alertó sobre riesgos para la libertad de información ante la priorización de contenidos relacionados con salud en búsquedas en internet<sup>98</sup>.

### Recomendaciones sobre modificaciones legales

Vale la pena destacar el caso de Chile, donde el Consejo para la Transparencia planteó la revisión de la Ley de Transparencia durante el estado de emergencia: «*el Consejo para la Transparencia considera relevante reflexionar sobre los alcances de la ley vigente ya que, si bien ofrece instrumentos de protección a derechos fundamentales que esta institución ejerce con rigor, la situación actual de control de la pandemia nos invita a repensar y fortalecer su alcance. En este marco, instaremos a que recomendaciones de transparencia proactiva como las planteadas tengan carácter de obligaciones de transparencia activa susceptibles de supervisión, aprovechando para ello la actual discusión de perfeccionamiento legislativo en que se encuentra la Ley de Transparencia vigente*»<sup>99</sup>.

Igualmente, durante la emergencia sanitaria el CPLT planteó al Ejecutivo la posibilidad de tramitar una ley corta que permitiese abordar, entre otras materias, el tratamiento de datos biométricos o el establecimiento de una autoridad que controle, fiscalice y aplique un régimen de sanciones en caso de brechas o vulneraciones a la seguridad de los datos<sup>100</sup>.

### Conservación de la documentación

El artículo 12 de las directrices emitidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública del El Salvador (IAIP) ante la emergencia nacional<sup>101</sup> recuerda la obligación de los sujetos obligados de «*conservar los comprobantes de compra y de inversión de fondos públicos en un adecuado*

94. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *Presidente del CPLT califica de «extrema gravedad» e «irresponsable» publicación de mapas con datos de eventuales contagiados por Covid-19 en medio digital*. Página web oficial del CPLT, 13 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/presidente-del-cplt-califica-de-extrema-gravedad-e-irresponsable-publicacion-de-mapas-con-datos-de-eventuales-contagiados-por-covid-19-en-medio-digital/>

95. Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos. *El Gobierno debe garantizar el derecho a la intimidad de los guatemaltecos*. Comunicado publicado a través de la cuenta oficial de Twitter de la Procuraduría el 27 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHgt/status/1243539097815339008?s=20>

96. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *Consejo de Protección de Datos Personales analiza manejo de la información por COVID-19*. Publicado en la web oficial de la ANTAI, 23 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/consejo-de-proteccion-de-datos-personales-analiza-manejo-de-la-informacion-por-covid-19/>

97. Colombia. Procuraduría General de la Nación. *Procuraduría identificó riesgos de la contratación por emergencia sanitaria de COVID-19*. Publicado en la web oficial de la Procuraduría, 23 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-identifico-riesgos-de-la-contratacion-por-emergencia-sanitaria-de-covid-19.news>

98. Colombia. Procuraduría General de la Nación. *Derechos a la información y expresión deben garantizarse durante la emergencia por covid-19*. Publicado en la web oficial de la Procuraduría, 4 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Derechos-a-la-informacion-y-expresion-deben-garantizarse-durante-la-emergencia-por-covid-19-Procuraduria.news>

99. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *La transparencia legítima las decisiones*. Declaración Pública del 16 de abril de 2020 (web oficial del CPLT). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/declaracion-publica-cplt-la-transparencia-legitima-las-decisiones/>

100. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *Especialistas apuntan a modernizar de ley de protección de datos y más transparencia en uso de ciertas tecnologías para enfrentar la pandemia por COVID-19*. Publicado en la web oficial del CPLT. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/especialistas-apuntan-a-modernizar-de-ley-de-proteccion-de-datos-y-mas-transparencia-en-uso-de-ciertas-tecnologias-para-enfrentar-la-pandemia-por-covid-19/>

101. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Directriz sobre rendición de cuentas: emergencia nacional por la pandemia de la COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2020/04/Directrices-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-IAIP\\_V2-20-04-2020.pdf](https://www.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2020/04/Directrices-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-IAIP_V2-20-04-2020.pdf)

*resguardo documental para evitar su extravío, deterioro o pérdida».* Se trata de una obligación establecida previamente en Lineamientos de Gestión Documental y Archivos emitidos por el IAIP en 2016<sup>102</sup>.

De manera más general, la Oficina del Comisionado de Información del Reino Unido (ICO) aludió al registro de la toma de decisiones destinado a realizar una evaluación con posterioridad a la emergencia sanitaria: *«El ICO reconoce que la reducción de los recursos de los sujetos obligados podría afectar a su capacidad para cumplir con aspectos de la ley de libertad de información, como la rapidez con que se tramitan las solicitudes de información, pero espera que se sigan tomando las medidas adecuadas para registrar la toma de decisiones, de modo que la información esté disponible al concluir la emergencia»*<sup>103</sup>.

### 4.3. Bloque 3 - Transparencia activa y derecho a la salud

#### Contextualización del análisis

El acceso a la información es un derecho fundamental y a la vez un derecho llave para acceder a los servicios de salud en el contexto de una emergencia sanitaria. Se ha demostrado que para poder responder eficazmente a la pandemia y tomar las decisiones adecuadas, obtener información de calidad, oportuna, real, y significativa es imprescindible. La respuesta a la pandemia se da en distintas fases, prevención, respuesta y recuperación, que requieren información adecuada y significativa a cada una. Por tanto es importante entender que los requisitos de utilidad de la información que se da en la transparencia activa debe ser considerada en cada fase que los países o territorios estén. Los órganos garantes tienen un papel muy relevante a la hora de ayudar a establecer criterios de calidad de la información, para asegurar que la información que se publica es adecuada ante las necesidades de la información que plantea la emergencia en sus diversas fases.

#### a) Criterios sobre transparencia activa

*Qué papel y qué acciones debe tomar el órgano garante para ayudar a establecer requisitos en transparencia activa (calidad, oportunidad, accesibilidad, utilidad y reutilización) sobre qué información se considera material en salud pública, y debe ser publicada por las instituciones que gestionan la emergencia, para responder eficazmente a la pandemia.*

#### Definición de criterios de calidad, oportunidad, accesibilidad, utilidad y reutilización

De los países pertenecientes a la RTA consultados hasta el momento, Chile, Colombia, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México y Perú declaran contar con criterios destinados a asegurar la calidad, oportunidad, accesibilidad, utilidad, reutilización y comparabilidad de la información publicada por los sujetos obligados en relación con la emergencia sanitaria y su gestión.

No obstante, se trata de criterios definidos con carácter general y de manera previa a la emergencia sanitaria. En España, el CTBG (Consejo para la Transparencia y el Buen Gobierno) indica haber *«establecido con carácter general las características que ha de tener la información que es publicada por parte de los sujetos obligados. Estas características se recogen en todos los planes de inspección que se llevan a cabo y son igualmente de aplicación para la publicación de la información*

102. El Salvador. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Lineamientos de Gestión Documental y Archivos: Guía gráfica de explicación*. Noviembre de 2016. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/ansp/documents/152979/download>

103. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

*relacionada con la pandemia»*. Por su parte, Chile y México remiten a la normativa de aplicación habitual para la evaluación de la transparencia activa.

En países como Guatemala, Colombia y Perú, los órganos garantes o el mismo Gobierno han emitido comunicados y opiniones consultivas solicitando a los sujetos obligados la publicación de datos de calidad, oportunos y útiles. No obstante, de acuerdo con la información disponible, estas solicitudes no contienen especificaciones técnicas sobre cómo deben cumplirse los criterios de calidad, oportunidad, accesibilidad, utilidad o reutilización.

Ante este contexto, la duda que surge es en qué medida es necesario establecer criterios específicos que permitan orientar a los sujetos obligados y a la vez sirva para que los órganos garantes hagan una evaluación extraordinaria sobre la publicación de información activa durante la emergencia sanitaria.

Junto con la emisión de criterios sobre calidad, oportunidad, accesibilidad, utilidad y reutilización, resulta interesante analizar casos en los que el órgano garante ha trabajado de forma coordinada con el Gobierno a fin de definir los esquemas de publicación proactiva durante la emergencia sanitaria. En este sentido, es interesante destacar la labor realizada en México por el INAI, que instaló una mesa de trabajo en conjunto con el Sector Salud del país con el objetivo de analizar los atributos de información en el portal del gobierno sobre el coronavirus, asegurar la accesibilidad del portal y dar a conocer información útil.

### **Nuevos requerimientos y recomendaciones en materia de transparencia activa**

Diversos países han impuesto nuevos requerimientos en materia de transparencia activa a fin de asegurar una respuesta eficaz, eficiente y ética. Según su naturaleza, estos requerimientos han sido de aplicación general o han estado destinados únicamente a un tipo de sujeto obligado (principalmente instituciones relacionadas con la gestión sanitaria). En Chile, el Consejo para la Transparencia emitió los oficios N° 211, N° 255 y N° 300 establecieron recomendaciones o requerimientos relacionados con la publicación de protocolos sanitarios, recomendaciones de salud, información estadística sobre contagios, explicación sobre las fases de los protocolos aplicados, número de muestras procesadas por coronavirus, altas médicas, etc. Cabe destacar que el Oficio N° 252 estableció el requerimiento de desagregar los datos por sexo y rango de edad.

En Colombia, la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Transparencia emitieron la Circular Conjunta 100-008 de 2020, en la que aprobaron una serie de medidas destinadas a promocionar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas que consistían en buena medida en la publicación de información: contratos, procesos de contratación, medidas adoptadas para afrontar la emergencia, etc. En Honduras, el IAIP pidió a los sujetos obligados que publicaran informes de rendición de cuentas sobre los fondos de emergencia por COVID-19<sup>104</sup>.

En Ecuador, la Defensoría del Pueblo emitió el Oficio N° DPE-DDP-2020-0231-O<sup>105</sup>, en el que estableció ocho obligaciones concretas en materia de transparencia activa: publicación diaria de las defunciones registradas indicando la causa de la muerte, publicación en el portal de transparencia sobre COVID-19 las bases de datos completas del Ministerio de Salud y el Registro Civil a fin de que pudiesen ser descargadas, publicación de toda la información relacionada con procesos de contratación pública, etc.

104. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *IAIP pide a instituciones publicar informes de rendición de cuentas sobre los fondos de emergencia por COVID-19*. 14 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/iaip-pide-a-instituciones-publicar-informes-de-rendicion-de-cuentas-sobre-los-fondos-de-emergencia-por-covid-19/>

105. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *Oficio N° DPE-DDP-2020-0231-O: Dictamen por ambigüedad en el manejo y difusión de información pública del COE Nacional. Art. 13 LOTAIIP*. Quito, 7 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://datosabiertos.ec/wp-content/uploads/2020/06/DictamenDPEmay2020.pdf>

### Requerimientos específicos

Al margen de los requerimientos de carácter general, distintos órganos garantes han requerido expresamente a sujetos obligados concretos que publicasen una información determinada. Algunos casos son los siguientes:

- Ecuador<sup>106</sup>: Defensoría del Pueblo demanda que se publique información sobre traslados humanitarios.
- México<sup>107</sup>: en el sitio web del INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) es posible encontrar diversos comunicados sobre requerimientos de publicidad derivados de apelaciones a solicitudes de información: la Secretaría de Salud debe informar sobre adquisición de insumos y equipo de salud para combatir la COVID-19<sup>108</sup>, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debe informar sobre la cantidad de camas en Unidades de Terapia Intensiva en Veracruz<sup>109</sup>, etc.
- Panamá<sup>110</sup>: la ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información) pide a Presidencia un informe explicativo sobre la posible compra de 100 respiradores.
- Perú<sup>111</sup>: la Defensoría del Pueblo solicita la difusión de las medidas que debe adoptar la población en zona fronteriza para prevenir contagios.

### Adecuación de la información a las demandas la sociedad civil

De los países pertenecientes a la RTA consultados hasta el momento, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay afirman que el portal de transparencia y acceso a información sobre COVID-19 ha reaccionado a las demandas o recomendaciones emitidas por el órgano garante o la ciudadanía.

Alguna información y datos demandados más habitualmente por organizaciones de sociedad civil y ciudadanos particulares son los siguientes<sup>112</sup>:

- Productos sanitarios y equipos de emergencia (dispositivos de respiración artificial).
- Números y cifras del virus (contagios, muertes, hospitalizaciones, porcentaje de ocupación en planta y en unidades de cuidados intensivos/críticos, recuperaciones, rastreadores, contagios identificados por rastreadores, etc.).
- Construcción o alquiler de hospitales temporales.
- Tomas de decisiones por parte del gobierno (pruebas científicas, directrices dadas a la policía, etc.).

106. Ecuador. Defensoría del Pueblo. Oficina de la Defensoría del Pueblo en Tumbes. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/NP-234-2020.pdf>

107. México. INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Web oficial del INAI, sala de prensa. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Comunicados-2020.aspx>

108. México. INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). *SSA DEBE BUSCAR Y ENTREGAR INFORMACIÓN SOBRE ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y EQUIPO DE SALUD PARA COMBATIR EL COVID-19*. Web oficial del INAI, sala de prensa. Ciudad de México, 11 de julio de 2020. INAI/056/20. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-056-20.pdf>

109. México. INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). *ISSSTE DEBE INFORMAR LA CANTIDAD DE CAMAS CON LAS QUE CUENTAN LAS UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA EN LA DELEGACIÓN ESTATAL DE VERACRUZ*. Web oficial del INAI, sala de prensa. Ciudad de México, 10 de julio de 2020. INAI/055/20. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-055-20.pdf>

110. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *ANTAÍ pide informe a Presidencia por posible compra de ventiladores*. Publicado en la web oficial de la ANTAI, 25 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.antai.gob.pa/antai-pide-informe-a-presidencia-por-posible-compra-de-ventiladores/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=antai-pide-informe-a-presidencia-por-posible-compra-de-ventiladores](https://www.antai.gob.pa/antai-pide-informe-a-presidencia-por-posible-compra-de-ventiladores/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=antai-pide-informe-a-presidencia-por-posible-compra-de-ventiladores)

111. Perú. Defensoría del Pueblo. *Solicitamos difundir acciones para prevenir contagio del coronavirus en zonas de frontera*. Publicado en la web oficial de la Defensoría del Pueblo, 27 de enero de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-difundir-acciones-para-prevenir-contagio-del-coronavirus-en-zonas-de-frontera/>

112. Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.

- Coordinación entre instituciones y países en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- Información sobre los grupos consultivos creados para asesorar en la gestión de la emergencia sanitaria (actas de inspección, grupos de tareas especiales, perfiles de los miembros del equipo técnico, actas de las reuniones del comité científico, etc.).
- Donaciones privadas.
- Privacidad (de las aplicaciones electrónicas, de los contratos del sistema de salud pública y de los acuerdos de intercambio de datos con empresas privadas).
- Trabajo transfronterizo y movimiento de ciudadanos.
- Celebración de elecciones durante la emergencia sanitaria.
- Plazos de respuesta a las solicitudes de información.
- Acceso al agua frente a la propagación del virus.
- Datos sobre violencia de género y evolución durante la emergencia sanitaria.

Una pieza relevante para conocer la demanda de información por parte de la ciudadanía es llevar un control en tiempo real sobre el contenido de las solicitudes de información realizadas durante la emergencia sanitaria. Por este motivo, merece la pena subrayar los casos de Brasil y México, que han realizado un monitoreo continuado a fin de analizar y dar a conocer al Gobierno las temáticas cubiertas de manera más frecuente por las solicitudes de información recibidas. Aunque Paraguay lleva a cabo un control similar, los datos no resultan de la misma utilidad, ya que las solicitudes de información no aparecen divididas por temática<sup>113</sup>. Finalmente, merece la pena mencionar el caso de Honduras, donde el IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública) participó en el diseño del portal de información sobre la COVID-19.

## b) Supervisión sobre la transparencia activa

*Qué modificaciones en los sistemas de supervisión deben tomar los órganos garantes para asegurar que la información activa que pública es la relevante, real, oportuna y significativa para que las instituciones y las personas tomen decisiones para una respuesta eficaz a la pandemia y sus efectos.*

### Supervisión y control sobre la transparencia activa

La supervisión sobre transparencia activa es uno de los retos que ha presentado el contexto extraordinario que han sufrido tanto los sujetos obligados como los órganos garantes. Los requisitos de transparencia activa que se definen en los estándares internacionales y leyes nacionales en la actualidad no suelen recoger la información relevante sobre salud pública, efectos sociales, económicos, derechos civiles y políticos y otras cuestiones similares, que es precisamente la información más demandada en tiempos de respuesta a la pandemia de la COVID-19. Al no existir estándares previamente establecidos sobre la información que se considera material o relevante en la pandemia, y que los sujetos obligados deberían incluir en los ejercicios de transparencia activa, también se dificulta los sistemas de supervisión, control y verificación de los órganos garantes.

No obstante, algunos de los órganos garantes han tomado la iniciativa de dar directrices para la transparencia activa en tiempos de la COVID-19, así como supervisar que se cumplieran por los sujetos obligados.

En primer lugar, merece la pena destacar el caso de Ecuador, donde la Defensoría del Pueblo amenazó con destituir al titular del Comité de Operaciones de Emergencia en un plazo de 8 días en caso

113. Paraguay. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. *Portal Unificado de Información Pública: Solicitudes por Niveles*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/estadisticas/burbujas>

de que no cumpliera con los 8 lineamientos dados en materia de transparencia activa<sup>114</sup>. De igual manera, la Defensoría del Pueblo emitió dictámenes de cumplimiento obligatorio a 11 entidades sujetos obligados que manejan la emergencia sanitaria por la COVID-19, con el objetivo de asegurar un efectivo control social de la gestión pública y el buen uso de los recursos públicos. Al igual que en el caso del COE Nacional, el incumplimiento de estos dictámenes conllevaba la destitución del titular<sup>115</sup>.

En Honduras, el IAIP ha verificado de oficio la información publicada en relación con la emergencia sanitaria tanto en los portales propios de los sujetos obligados, como en el Portal de Emergencia COVID-19: «se trazaron objetivos de cumplimiento para las municipalidades a través de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización para que se condicione la transferencia a las alcaldías, por lo que se debe de llevar una constancia emitida por el IAIP, donde se evidencia el cumplimiento de la publicación de la información». Como fruto de esta labor, el IAIP ha publicado informes de verificación<sup>116</sup>, ha informado sobre casos de incumplimiento<sup>117</sup> y ha advertido sobre la posibilidad de interponer sanciones<sup>118</sup>.

En Paraguay, la Dirección de Acceso a la Información, dependiente del Ministerio de Justicia, realiza el seguimiento a través de la plataforma del Portal Unificado de Acceso a la Información Pública, monitoreando a las Instituciones y a las Entidades involucradas en la emergencia sanitaria: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de Emergencia Nacional, Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Ciencias entre otras instituciones públicas.

En el caso de Perú, la Defensoría del Pueblo ha señalado entre los principales desafíos durante la emergencia sanitaria la realización de intervenciones de oficio para «verificar las condiciones y/o deficiencias que se presentan para atender casos de COVID-19, y para la entrega de información oportuna a la ciudadanía». No obstante, estas dificultades no han impedido a la Defensoría del Pueblo llevar sus tareas de control, de modo que el 27 de abril presentó la primera entrega del informe de supervisión de los portales de transparencia del sector salud durante la emergencia por la COVID-19<sup>119</sup>. Ante omisiones en la difusión de información, la Defensoría del Pueblo ha realizado las recomendaciones correspondientes para garantizar a la ciudadanía su derecho a la información.

114. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *El COE Nacional tiene 8 días para corregir información pública sobre covid-19, bajo sanción de destitución de su titular*. Web oficial de la Defensoría del Pueblo, 7 de mayo de 2020. Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/el-coe-nacional-tiene-8-dias-para-corregir-informacion-publica-sobre-covid-19-bajo-sancion-de-destitucion-de-su-titular/>

115. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *11 son las entidades del estado a las que la defensoría del pueblo emitió dictámenes para el cumplimiento de sus obligaciones frente a la LOTAIP, so pena de destitución de sus titulares*. Web oficial de la Defensoría del Pueblo, 15 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/11-son-las-entidades-del-estado-a-las-que-la-defensoria-del-pueblo-emiteo-dictamenes-para-el-cumplimiento-de-sus-obligaciones-frente-a-la-lotaip-so-pena-de-destitucion-de-sus-titulares/>

116. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *Informe de Verificación de la Información de Oficio en Portales de Transparencia de las Instituciones Obligadas Durante la Emergencia COVID-19. Periodo Evaluado: 1ª Revisión*. 19 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/wp-content/uploads/2013/03/Informe-Emergencia-IAIP-GVT-19-5-2-1.pdf>

117. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *64 Municipalidades aún no suben la Información al Portal de Transparencia, creado por el IAIP para la Emergencia COVID-19*. Comunicado a través de la web oficial del IAIP, 23 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/64-municipalidades-aun-no-suben-la-informacion-al-portal-de-transparencia-creado-por-el-iaip-para-la-emergencia-el-covid-19/>

118. Honduras. IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública). *El IAIP sancionará a instituciones que incumplieron al no actualizar la información en el Portal Especializado Covid-19*. Comunicado a través de la web oficial del IAIP, 17 de julio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://web.iaip.gob.hn/el-iaip-sancionara-a-instituciones-que-incumplieron-al-no-actualizar-la-informacion-en-el-portal-especializado-covid-19/>

119. Perú. Defensoría del Pueblo. *Supervisión de los Portales de Transparencia del Sector Salud Durante la Emergencia por el COVID-19: Primera Entrega*. Serie Informes Especiales N° 011-2020-DP. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-Informes-Especiales-011-2020-DP.pdf>

En el caso de Panamá, una vez finalizada la suspensión de los procedimientos administrativos, la ANTAI ha continuado realizando el monitoreo mensual<sup>120</sup> sin que haya información que indique que los criterios se han modificado como fruto de la emergencia sanitaria<sup>121</sup>.

En Guatemala, la Procuraduría de Derechos Humanos ha instado a las autoridades gubernamentales a que brindasen datos estadísticos completos y en tiempo en los casos en los que la información publicada mostraba deficiencias.

### **Coordinación entre el órgano garante y los sujetos obligados**

La supervisión de la información publicada por el gobierno se ha realizado de manera más efectiva en los casos en los que el órgano garante ha participado de alguna manera en los organismos designados para gestionar la emergencia. Así, en Brasil el ministro de la Contraloría General de la Unión (CGU) participa en el Comité de Crisis para la supervisión y el seguimiento de los impactos de la COVID-19. Por solicitud del comité, el Ouvidor-General de la Unión (Defensor del Pueblo) ha presentado directrices y buenas prácticas en transparencia a sus miembros. Durante la emergencia sanitaria, la CGU ha hecho informes con todas las manifestaciones recibidas y los ha presentado diariamente al Comité de Crisis para apoyar la toma de decisiones encaminadas a la mejora de los servicios y a perfeccionamiento de la transparencia de las acciones relacionadas con la gestión de la emergencia.

En Uruguay, la respuesta a la emergencia sanitaria está marcada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud Pública, asesorados por un panel de expertos médicos y por el Centro Nacional de Emergencia, en coordinación permanente con los diferentes organismos públicos entre los que se encuentra la AGESIC, debido a la importancia que la agencia adquirió ante las necesidades crecientes de uso de tecnologías de la información.

## **c) Medidas específicas de información y comunicación a la ciudadanía sobre actuación frente a la pandemia**

*Qué acciones específicas de información y comunicación deben ser recomendadas para asegurar una información eficaz a la ciudadanía sobre riesgos, medidas de prevención y actuación para evitar el contagio, acudir al sistema sanitario y responder eficazmente ante la pandemia. Qué medidas deben ser enfocadas a salvar las barreras que se presentan para informar a colectivos de mayor vulnerabilidad ante el riesgo (no acceso a la internet, rural, analfabetismo funcional, lengua, brecha cultural...).*

### **Apoyo del órgano garante en la difusión de información**

En los distintos países analizados, se observan distintos grados de implicación por parte del órgano garante en las actividades de comunicación destinadas a hacer llegar a la ciudadanía información relevante sobre la emergencia sanitaria: sintomatología, riesgos para la salud, medidas de higiene, etc.

En Uruguay, la AGESIC (a la cual pertenece la UAIP) ha participado en el desarrollo de sitios específicos destinados a facilitar información sobre la emergencia sanitaria. En la Ciudad de Buenos Aires, el órgano garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI) ha colaborado con el Gobierno mediante suministro de recursos humanos y materiales en campañas de concientización

120. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *ANTAI Continúa monitoreo de transparencia de los sitios web de instituciones públicas*. Web oficial de la ANTAI, 7 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/antai-continua-monitoreo-de-transparencia-de-los-sitios-web-de-instituciones-publicas/>

121. Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). *Informe de evaluación de monitoreo mayo 2020*. Publicado en la web oficial de la ANTAI, 8 de julio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.antai.gob.pa/informe-de-evaluacion-de-monitoreo-mayo-2020/>

y asistencia y ha participado en programas dirigidos desde la Secretaría de Transformación Cultural de Jefatura de Gabinete de Ministros del GCBA para brindar información específica sobre COVID-19.

En Colombia, la Procuraduría General de la Nación diseñó y publicó en sus redes sociales campañas dirigidas a promover el cuidado, el autocuidado, la cuarentena y las medidas de aislamiento necesarias para contener la COVID-19. No obstante, es necesario tener en cuenta que las funciones de esta institución van más allá del ámbito del derecho de acceso a la información.

### **Atención a barreras específicas**

Entre los países pertenecientes a la RTA consultados (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), la mayoría de los Gobiernos ha llevado a cabo alguna medida destinada a facilitar el acceso a la información por parte de colectivos específicos (si bien no se tiene información sobre el alcance de estas medidas, que en general parecen tener un carácter anecdótico). En seis de estos países, el Gobierno ha publicado información oficial en distintas lenguas atendiendo a la diversidad existente en el país, a diferencia de los órganos garantes (no se tiene conocimiento de ningún órgano garante central que haya realizado comunicaciones en distintas lenguas durante la emergencia sanitaria). En este contexto, resulta relevante la labor realizada por órganos garantes territoriales como los del Estado de México y el Estado de Querétaro, que sí han llevado a cabo comunicaciones durante la emergencia sanitaria.

Se observa el mismo patrón al analizar las acciones destinadas a facilitar la accesibilidad por parte de personas con discapacidad visual o auditiva: mientras que prácticamente todos los Gobiernos de los países consultados parecen haber realizado alguna acción en este sentido, sólo dos órganos garantes (Paraguay y Perú) afirman haber incorporado este enfoque en sus comunicaciones. Vale la pena señalar que la accesibilidad cognitiva (por parte de personas con discapacidad intelectual) parece estar especialmente olvidada, ya que únicamente los Gobiernos de Chile, Panamá y Paraguay dicen haber incorporado este enfoque en la difusión de información.

Como se ha mencionado más arriba, prácticamente no se conocen actividades por parte de los órganos garantes destinadas a garantizar el acceso a la información por parte de personas con discapacidad, hablantes de lenguas minoritarias u otros colectivos en situación de vulnerabilidad. Vale la pena mencionar como ejemplos aislados, que en la mesa de trabajo realizada entre el INAI (México) y el Sector Salud, la accesibilidad de la información se definió atendiendo a todos los grupos poblacionales (personas con discapacidad visual, auditiva, quienes hablan otras lenguas, etc.). De igual modo, el órgano garante del Derecho de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires (OGDAI) ha colaborado con el Gobierno en la realización de campañas dirigidas a personas mayores de 70 años, que, además de contar con barreras específicas en el acceso a la información pública, constituyen un grupo de riesgo especialmente alto en el contexto de la epidemia.

En cualquier caso, la información disponible indica que estos ejemplos de iniciativas concretas son anecdóticos, por lo que resulta de especial interés los pronunciamientos emitidos al respecto por algunos órganos garantes. En Ecuador, la Defensoría del Pueblo exhortó al Gobierno a garantizar el derecho de acceso a la información de las personas con discapacidad<sup>122</sup> y, por su parte, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Perú reiteró la necesidad de que la difusión de la información tuviese en cuenta ser difundida de manera sencilla y accesible, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población, los distintos

---

122. Ecuador. Defensoría del Pueblo. *La Defensoría del pueblo exhorta al gobierno nacional y al COE Nacional a garantizar la accesibilidad del derecho a la información de las personas con discapacidad*. Web oficial de la Defensoría del Pueblo, 4 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-al-gobierno-nacional-y-al-coe-nacional-a-garantizar-la-accesibilidad-del-derecho-a-la-informacion-de-las-personas-con-discapacidad/>

idiomas tradicionales de cada localidad, así como el limitado acceso a internet de un sector del país<sup>123</sup>.

En lo que se refiere a la brecha tecnológica, merece la pena destacar los esfuerzos realizados por el Gobierno de Colombia, que declaró los servicios de telecomunicaciones como un servicio esencial mediante el Decreto 464 de 2020<sup>124</sup>: «Los servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio [...] Cuando el usuario incurra en impago del servicio, el proveedor otorgará treinta (30) días adicionales al término pactado en el respectivo contrato para que el usuario proceda con el pago de los valores adeudados, durante este término, en los planes con una capacidad contratada igual o superior a un (1) Gigabyte (GB) al mes, el servicio se mantendrá al menos con una capacidad de cero coma cinco (0,5) Gigabyte (GB) al mes durante el periodo de no pago de que trata este literal».

#### 4.4. Bloque 4 - Tensiones y colisión entre derechos

##### Contextualización del análisis

Los derechos de acceso a la información y protección de datos personales son derechos fundamentales y derechos humanos, pero no son absolutos. Estos pueden ser restringidos en casos necesarios: para proteger los derechos de otras personas, la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, entre otras excepciones definidas por las leyes. En el caso de un contexto de pandemia, se producen distintas tensiones a resolver entre la protección y ejercicio de derechos que se manifiestan en dilemas a abordar por los órganos garantes. Algunos están relacionados con el uso indebido de los datos personales para fines no relacionados con la respuesta a la emergencia; otros están relacionados con la prevención de la estigmatización por la forma de informar sobre los resultados y efectos de la pandemia o con la prevención de la desinformación.

##### a) Uso de los datos personales en la respuesta a la pandemia

*Qué papel y qué acciones debe tomar el órgano garante para asegurar que la información y datos personales que se utilizan para responder eficazmente a la pandemia por los gestores de la emergencia, no van ser utilizados para otros fines.*

##### Intercambio de datos personales entre organismos públicos

Durante la respuesta a la pandemia, ha sido común el intercambio de datos personales sobre pacientes y posibles contagiados entre distintos organismos públicos. En contextos de emergencia, se incrementa el riesgo de que el intercambio de datos personales se haga sin el consentimiento o el conocimiento de sus titulares. De hecho, las leyes de protección de datos personales con frecuencia flexibilizan el tratamiento de los datos personales en situaciones de emergencia.

123. Perú. Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Opinión Consultiva 020-2020-JUS/DGTAIPD: Atención de las solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19)*. 28 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/OC-ESTADO-DE-EMERGENCIA-y-AIP-26032020-ELUNA-28032020.pdf>

124. Colombia. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Decreto Número 464 de 2020*. 23 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-126323\\_decreto\\_464\\_23\\_marzo2020.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-126323_decreto_464_23_marzo2020.pdf)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su resolución N° 4/2020 «*Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*» define unas directrices sobre la protección del derecho a la confidencialidad, privacidad y uso de datos personales de las personas con COVID-19. Estas directrices establecen que «*en el desarrollo de aplicaciones de geolocalización y de alerta a la exposición al COVID-19, los Estados deben controlar que los actores públicos o privados que presten este servicio recaben el consentimiento informado de las personas sean incorporados a los mismos. Esto incluye informar debidamente la finalidad para la cual estos datos serán utilizados, el tipo de localización de la que serán objeto, y con cuáles autoridades sanitarias, empresas u otros usuarios se compartirá la información. Los Estados deberán realizar una evaluación previa y pública del impacto que tienen en la privacidad de las personas afectadas por el virus las aplicaciones tecnológicas y herramientas de georreferenciación que se proyecten desarrollar para preservar la salud, a los efectos de justificar de forma fundada el beneficio de esas herramientas frente a otras alternativas que afecten en menor medida la privacidad. Asimismo, deberán prevenir la identificación selectiva de las personas y cuidar de que se recaben y utilicen los datos personales estrictamente necesarios para combatir la propagación de la COVID-19. El almacenamiento de datos de las personas con COVID-19 debe estar limitado al fin legítimo y limitado de contener y revertir la pandemia, por el tiempo estrictamente necesario y estarán desvinculados de la identidad y otros aspectos personales. Los datos recabados con tal fin serán suprimidos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para los fines de la emergencia. Cuando la información recolectada vaya a ser utilizada con fines científicos, los datos serán anonimizados. Las personas involucradas conservan siempre los derechos de acceso, rectificación y supresión de sus datos personales al disiparse el riesgo. Cuando los Estados desarrollen o contraten un sistema de inteligencia artificial con el sector privado, para atender la situación de pandemia, debe asegurarse que la tecnología contratada, incluyendo los algoritmos, cumpla con los principios de no discriminación y auditar en forma externa e independiente el impacto que pueda tener en los derechos humanos. Los Estados deben abstenerse de utilizar los datos sobre el estado de salud de las personas con COVID-19 para expedir certificaciones de inmunización que generen una diferencia de trato injustificada en el disfrute y ejercicio de otros derechos*».

En México, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de sujetos obligados establece que el responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales cuando «*exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes*» o cuando «*los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria*» (artículo 22). De igual manera «*cuando a juicio del sujeto obligado [...] se trate de situaciones de emergencia o urgencia, no será necesario realizar la Evaluación de impacto en la protección de datos personales*» (artículo 79).

En Uruguay, la Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data establece que «*el previo consentimiento no será necesario cuando se trate de datos personales relativos a la salud y sea necesario por razones de salud e higiene públicas, de emergencia o para la realización de estudios epidemiológicos, en tanto se preserve la identidad de los titulares de los datos mediante los mecanismos de disociación adecuados*» (artículo 17). El artículo 18 de esta ley contiene una mención especial para los datos personales de carácter sensible: «*Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley, o cuando el organismo solicitante tenga mandato legal para hacerlo. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando se disocien de sus titulares*».

El riesgo de mal uso de datos personales en situaciones de emergencia es especialmente relevante para colectivos en situación de vulnerabilidad. A este respecto, la CIDH ha recomendado

«abstenerse [...] del intercambio de información de servicios médico hospitalarios con autoridades migratorias con carácter represivo»<sup>125</sup>.

### Seguridad de datos recogidos por aplicaciones móviles diseñadas para ayudar en la gestión de la emergencia sanitaria

La gestión de datos personales por parte de aplicaciones móviles diseñadas para ayudar en la gestión de la emergencia sanitaria ha generado especial inquietud. En Chile, la aplicación «CoronApp» desarrollada por el Ministerio de Salud ha levantado preocupaciones debido a la posibilidad de «divulgar o entregar datos a terceros», a la falta de claridad sobre la finalidad del tratamiento de los datos personales, las bases para la legitimidad del tratamiento de datos (no está clara la necesidad de contar con un consentimiento expreso), la falta de aplicación del principio de minimización, la falta de claridad sobre la duración del almacenamiento de los datos y la falta de mención a los derechos de eliminación y oposición por parte de los titulares de los datos. El Consejo Para la Transparencia se hizo eco de estas preocupaciones mediante el Oficio N° 675<sup>126</sup> y un comunicado en su web oficial<sup>127</sup> en línea con las observaciones realizadas por el Centro de Investigación Periodística (CIPER)<sup>128</sup>.

De manera similar, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala ha señalado los riesgos de la aplicación «Alerta Guate», desarrollada por el gobierno para ofrecer información oficial sobre la COVID-19<sup>129</sup>: «En estas semanas de incertidumbre y excepcionalidad que sufre la sociedad guatemalteca, es sumamente riesgoso para la salud de la democracia y las libertades civiles que un medio oficial de información — gestionado por una empresa comercial, In-telligent, creadora de la aplicación, que guardará durante 10 años la información recabada — solicite a los particulares grabar audios, modificar o eliminar contenidos, leer los comentarios, tener acceso a la red y a conexiones».

A este respecto, el Consejo para la Transparencia de Chile se ha hecho eco de la fundación Derechos Digitales, que ha señalado la necesidad de transparentar los procesos seguidos para anonimizar los datos personales: «El tema de la anonimización no puede ser un compromiso de buena voluntad de parte de la autoridad, tiene que haber algún criterio de transparencia que permita a externos, a terceros, a la sociedad civil, a otros grupos auditar que los procedimientos que se siguen son lo suficientemente fuertes para evitar la reidentificación de la información»<sup>130</sup>.

125. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución No. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. 10 de Abril 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>

126. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *Oficio N° 675: Comunica información relativa al debido cumplimiento de las disposiciones comprendidas en la Ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada, en las operaciones de tratamiento de datos personales y datos sensibles que tienen lugar en el marco de la aplicación «CoronApp»*. 7 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2020/05/Oficio-CPLT-675-SEGPRES-SALUD-CORONAPP-07.05.2020.pdf>

127. Chile. CPLT (Consejo Para la Transparencia). *CPLT remite recomendaciones a autoridades para asegurar adecuado resguardo de datos personales que recoge su aplicación «CoronApp»*. Web oficial del CPLT, 15 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-remite-recomendaciones-a-autoridades-para-asegurar-adecuado-resguardo-de-datos-personales-que-recoge-su-aplicacion-coronapp/>

128. CIPER (Centro de Investigación Periodística). *Problemas de protección de los datos personales de la aplicación «CoronApp»*. 22 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2020/04/22/problemas-de-proteccion-de-los-datos-personales-de-la-aplicacion-coronapp/>

129. Guatemala. Procuraduría de los Derechos Humanos. *El Gobierno debe garantizar el derecho a la intimidad de los guatemaltecos*. Web oficial de la Procuraduría de los Derechos Humanos, 27 de marzo de 2020. Comunicado 43/20. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.pdh.org.gt/comunicacion/comunicados/43-20-el-gobierno-debe-garantizar-el-derecho-a-la-intimidad-de-los-guatemaltecos.html>

130. Chile. CPLT (Consejo para la Transparencia de Chile). *Especialistas apuntan a modernizar de ley de protección de datos y más transparencia en uso de ciertas tecnologías para enfrentar la pandemia por COVID-19*. Web oficial del CPLT, 25 de junio de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/especialistas-apuntan-a-modernizar-de-ley-de-proteccion-de-datos-y-mas-transparencia-en-uso-de-ciertas-tecnologias-para-enfrentar-la-pandemia-por-covid-19/>

## b) Gestión del riesgo de estigmatización

*Qué directrices pueden definirse por el órgano garante para asegurar que la información que se publica sobre la pandemia y sus efectos, no genere estigmatización de colectivos o personas.*

### Información sobre contagios

Ante la importancia de informar sobre la evolución de los contagios y su distribución geográfica, se ha levantado el riesgo de que esta información contribuya a la estigmatización de ciertos colectivos en situación de vulnerabilidad. Las opiniones negativas han estado relacionadas con los supuestos mayor riesgo de contagio y falta de civismo de determinados grupos sociales. En concreto, este fenómeno ha afectado con especial gravedad a los siguientes colectivos:

- Personas migrantes.
- Por nacionalidad, ciudad, territorio donde vive o procede.
- Trabajadores temporeros del campo.
- Empleadas en sectores considerados como esenciales.
- Profesionales del sector sanitario.
- Minorías raciales o étnicas (etnia gitana, afrodescendientes, pueblos indígenas u otras).
- Personas residentes en zonas de exclusión social.
- Otros motivos de identificación.

A la hora de informar sobre la evolución de la pandemia, los factores clave mencionados por los países consultados han sido la anonimización de los datos y el nivel de desagregación territorial con el que se publican los datos sobre contagios.

En Chile, el Consejo para la Transparencia (CPLT) ha advertido sobre la «*extrema gravedad*» de la publicación de mapas con información sobre eventuales contagiados por coronavirus. El CPLT detalló que las acciones que implementó el medio que publicó los mapas no corresponderían a un anonimato efectivo: «*se ha dicho que los mapas publicados no contendrían direcciones exactas sino que se habrían movido aleatoriamente. Esto no constituye una efectiva anonimización de la información representada puesto que el radio en el cual se indica la presencia de personas enfermas sigue siendo acotado y permitiría identificar eventualmente los domicilios*»<sup>131</sup>. En línea con esto, el CPLT alertó sobre «*casos en que se ha maltratado, discriminado e incluso acosado a ciertas personas porque sus vecinos creyeron que eran posibles fuentes de contagio de coronavirus*».

Cabe mencionar también el caso de Guatemala, donde según informa la Procuraduría de los Derechos Humanos, ha tenido lugar la publicación en listados oficiales de datos personales de personas contagiadas de COVID-19. De forma similar, en Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay se han dado casos en los que los medios de comunicación han difundido datos personales de personas infectadas de COVID-19.

### Transparencia sobre ayudas y subsidios públicos a particulares

Conviene recordar que el derecho de acceso a la información tiene causas de excepción, por poner riesgo el ejercicio de otros derechos humanos. En particular la excepción de datos personales es una de las mejor fundamentadas, y en especial en los casos de información de subsidios, ayudas sociales o datos de salud de las personas. No hay argumentación coherente con los mejores estándares de transparencia y acceso la información que permita la publicación o el acceso

131. Chile. CPLT (Consejo para la Transparencia de Chile). *Presidente del CPLT califica de «extrema gravedad» e «irresponsable» publicación de mapas con datos de eventuales contagiados por COVID-19 en medio digital*. Web oficial del CPLT, 13 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/presidente-del-cplt-califica-de-extrema-gravedad-e-irresponsable-publicacion-de-mapas-con-datos-de-eventuales-contagiados-por-covid-19-en-medio-digital/>

a la información personal o permita identificar a las personas en situación de vulnerabilidad que reciben apoyo o ayudas. No sólo es una violación del derecho de protección de datos personales y a la privacidad, sino que también es una incorrecta interpretación del derecho de acceso a la información.

La intención de prevenir casos de corrupción en un contexto como el de la pandemia no justifica no garantizar y proteger la protección a la privacidad y datos personales de las personas beneficiarias de ayuda por su situación de vulnerabilidad. Esta situación es un caso claro de excepcionalidad en el acceso a la información, por tratarse de información personal de personas en riesgo o situación de vulnerabilidad.

En ocasiones, la transparencia en el uso de los fondos destinados a la gestión de la emergencia sanitaria puede poner en riesgo la privacidad de las personas beneficiarias de ayudas o subsidios públicos. En Costa Rica, el Gobierno ha trabajado en las bases de datos a publicar sobre ayudas sociales en el marco del Bono Proteger, un subsidio establecido para atender a las personas que han perdido su empleo por la pandemia o cuyos ingresos se han visto afectados.

El riesgo es mayor en Paraguay, donde se ha requerido que los potenciales beneficiarios de las ayudas admitan que los datos proporcionados por su persona constituyan información pública y estén sometidos a la difusión.

### **c) Prevenir la desinformación y la infodemia**

*Qué papel puede tener el órgano garante, dentro de sus competencias y funciones, para prevenir la desinformación y la infodemia sobre la evolución de la pandemia y la gestión realizada por el Gobierno.*

#### **Prevención de la desinformación y la infodemia mediante la transparencia proactiva**

Entre los países consultados, hay consenso a la hora de señalar a publicación proactiva de información como el combate más efectivo a la proliferación de noticias falsas, poco rigurosas o sesgadas.

En el caso de México, la mesa de trabajo conjunto entre el INAI y el Sector Salud ha tenido entre sus objetivos específicos «prevenir la difusión de *fake news* y promover la disseminación de información oficial». En Uruguay, con el objetivo de reducir las dudas y confusiones, el Gobierno optó por la creación de sitios web donde la población pudiese acceder a toda la información de una única fuente y publicada un único formato. En general, las estrategias de comunicación de los Gobiernos han estado centradas en portales unificados, ya que éstos se consideran la manera más efectiva de transmitir confianza a la ciudadanía y limitar en la medida de lo posible la búsqueda de información en fuentes dispersas.

Uno de los principales dilemas a los que se han enfrentado los Gobiernos durante la emergencia sanitaria ha sido decidir el momento de publicación de la información. Los países consultados coinciden a la hora de señalar la importancia de brindar con rapidez información actualizada a fin de responder a las inquietudes de la ciudadanía y frenar la difusión de información falsa o imprecisa. No obstante, también coinciden a la hora de señalar los riesgos de publicar datos que no han sido debidamente contrastados o de comunicar decisiones y planes de actuación que son susceptibles de sufrir modificaciones. En los casos en los que las cifras han sufrido repetidas correcciones o las decisiones del gobierno han sufrido diversas modificaciones, la desconfianza generada ha hecho que la publicación de información por parte del Gobierno resultase contraproducente.

Junto con la oportunidad, la coherencia de la información ha sido desafío clave. La armonización técnica de las variables a medir, así como la forma de medir es clave para generar un sistema robusto y confiable de información. La coordinación entre distintas instituciones se ha mostrado como un elemento necesario para garantizar la calidad de la información suministrada por el Gobierno y para la generación de confianza en la ciudadanía. Por este motivo, resulta importante destacar los casos en los que la difusión de la información se ha llevado a cabo por parte de comités o mesas de trabajo en las que han participado distintos sectores de la Administración Pública.

### Otras acciones para prevenir y combatir la desinformación y la infodemia

Junto con la publicación de información proactiva, algunos Gobiernos han emprendido acciones complementarias destinadas a luchar activamente contra la desinformación y la infodemia.

Ante la oleada de información procedente de fuentes diversas, el Gobierno de Colombia, mediante el Decreto 464 de 2020<sup>132</sup>, permitió que los proveedores de servicios de internet priorizaran el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público y otra información relevante durante la emergencia sanitaria. Ante esto, la Procuraduría de Derechos Humanos expresó su preocupación: «*La Procuraduría advirtió que los criterios establecidos en la norma para priorizar la búsqueda de contenidos en internet no deberán utilizarse para impedir el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de información, expresión ni políticos*».

Junto con esto, también se han encontrado ejemplos en los que el Gobierno ha combatido de forma activa las noticias falsas. En España, el Ministerio del Interior emitió el 17 de marzo de 2020 un informe titulado «*Fake news y desinformaciones sobre el virus covid-19 en fuentes abiertas*»<sup>133</sup> en el que desmontaba distintas informaciones difundidas a través de WhatsApp y redes sociales, con especial énfasis en las supuestos comunicados de distintas instituciones públicas. También en España, el sector periodístico ha realizado una labor de forma paralela con medios especializados en *fact-checking* que han realizado informes específicos sobre informaciones falsas relacionadas con la COVID-19 (cabe destacar los informes realizados por maldita.es<sup>134</sup> y Newtral<sup>135</sup>).

A pesar de la importancia del periodismo y los medios de comunicación a la hora de difundir la información oficial y desmontar noticias falsas, las controversias entre gobiernos y la prensa han sido habituales en diversos países durante la emergencia sanitaria (quejas por ausencia o incoherencia de datos, restricciones a las preguntas en las ruedas de prensa, presiones, etc.). En este contexto, es importante destacar la labor de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, que durante la emergencia sanitaria ha realizado campañas destinadas a proteger la libertad de prensa y a promover la comunicación con periodistas por parte de autoridades sanitarias y gobiernos territoriales<sup>136</sup>.

132. Colombia. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Decreto Número 464 de 2020*. 23 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-126323\\_decreto\\_464\\_23\\_marzo2020.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-126323_decreto_464_23_marzo2020.pdf)

133. España. Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad. CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado). *Fake news y desinformaciones sobre el virus COVID-19 en fuentes abiertas*. España, 17 de marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-boe-boja/20200300-INFORME-CITCO-FAKE-NEWS-CORONAVIRUS-2-231-956-2.pdf.pdf.pdf>

134. Maldita.es. *El coronavirus y sus bulos: 667 mentiras, alertas falsas y desinformaciones sobre COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://maldita.es/malditobulo/2020/07/29/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/>

135. Newtral. *COVID-19: epidemia mundial de bulos (XX)*. 21 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.newtral.es/covid-19-epidemia-mundial-de-bulos-xx/20200521/>

136. Guatemala. Procuraduría de los Derechos Humanos. *En el marco del día internacional de la libertad de prensa, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Jordán Rojas Andrade, manifiesta que los derechos a la libertad de prensa, libre acceso a las fuentes y acceso a la información no pueden ser condicionados, limitados o restringidos por ninguna autoridad*. Comunicado a través de la cuenta oficial de Twitter de la Procuraduría, 3 de mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://twitter.com/PDHgt/status/1256948252219445248?s=20>

#### **d) Excepciones de transparencia por eficacia en la gestión de la pandemia (salud pública)**

*Qué información puede ser incluida como no confidencial o reservada con el argumento de que pueda afectar a la eficacia de la gestión de la pandemia, y por tanto se considera como una excepción en acceso a la información.*

El debate sobre la reserva de información ha estado centrado principalmente en el riesgo de que las presiones por parte de distintos grupos de interés pudiesen afectar a los comités y mesas de trabajo constituidos específicamente para la gestión de la pandemia. Este tipo de situaciones está previsto tanto en diversas leyes de transparencia nacionales como en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, que incluye entre los posibles motivos de excepción «*la provisión libre y franca de asesoramiento entre las autoridades públicas*» y «*la elaboración o el desarrollo efectivo de políticas públicas*».

En concreto, la información que ha generado controversia en cuanto a su posible publicación ha sido la composición de los comités designados para la gestión de la crisis y las actas de los procesos deliberativos. Mientras que en Colombia, España y Guatemala esta información se ha considerado reservada y ha sido publicada con posterioridad, en Argentina, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay se ha dado a conocer desde un primer momento.

Un aspecto clave a tener en cuenta son las atribuciones de los comités o mesas de trabajo creados durante la emergencia sanitaria y, en concreto, el carácter de sus resoluciones (consultivo o vinculante).

## 5. Conclusiones del Análisis

### a) Limitaciones y garantías al derecho

#### La Ley

- Para poder tener un marco de protección eficaz tanto del derecho de acceso a la información, como del derecho de protección de datos personales, se debería tender de manera general a recogerlos como derechos fundamentales en el marco constitucional y normativo.

Esto resulta muy relevante en contextos como los que se han dado, en los que con independencia de la fórmula (emergencia nacional, excepción, alarma, urgencia sanitaria, calamidad pública, o leyes específicas), para el manejo de la crisis, los poderes del Gobierno con frecuencia se amplían.

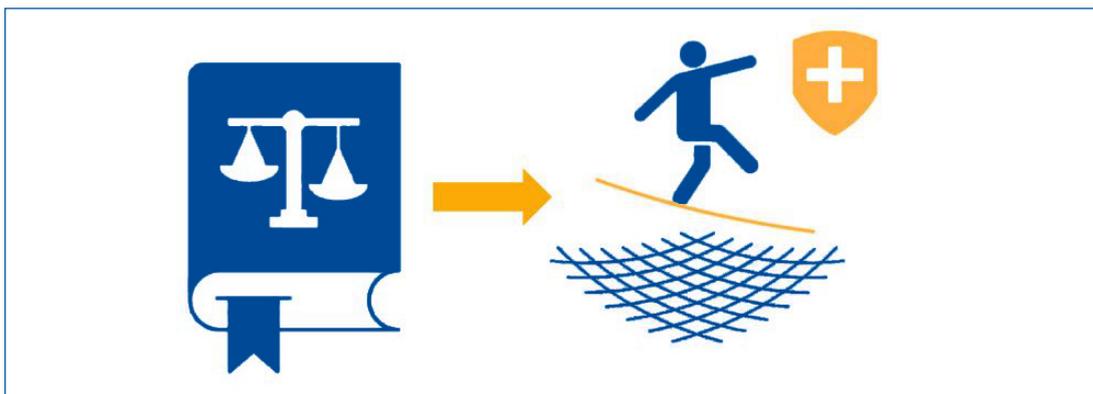
Pese a que el derecho de acceso a la información resulta fundamental para generar conocimiento útil para la toma de decisiones y la generación de resiliencia institucional y ciudadana (y en definitiva para hacer frente a la emergencia y a una mejor reconstrucción), por no estar explícitamente reconocido como fundamental puede verse limitado e incluso suspendido en situaciones de emergencia, como es la pandemia COVID-19. En los casos en los que no está reconocido legalmente como derecho fundamental, el gobierno puede cuestionar su relevancia, suspenderlo legalmente o de facto, para priorizar otros esfuerzos. Se puede producir un falso dilema de elección entre emergencia sanitaria y transparencia, que obviaría que el derecho de acceso a la información aparte de ser un derecho humano en sí mismo, también es un derecho llave para ejercer otros derechos, entre ellos el derecho a la salud y a la vida.

También existe el riesgo de que la aprobación de la fórmula legal escogida, limitando derechos para hacer frente a la emergencia, pueda ser desproporcionada, no estar ajustada al contexto de necesidad de la crisis y ser más severa de lo deseable. En estos casos en los que los gobiernos podrían ampliar sus poderes desproporcionadamente, y durante más tiempo del requerido, puede ser más necesaria que nunca una ciudadanía informada, y que tenga el amparo de un sistema legal que le permita ejercer el derecho de acceso a la información, así como una adecuada protección de sus datos personales, la privacidad y otros derechos relacionados que podrían estar en riesgo en momentos extraordinarios como los de la pandemia.

El hecho de no estar recogidos en la legislación nacional los derechos de acceso a la información, y/o el de protección de datos personales como fundamentales, genera una situación de vulnerabilidad a la ciudadanía en su ejercicio, que se aumentaría si los sistemas de apelaciones y amparos, a órganos garantes o sistema judicial, estuvieran temporalmente suspendidos.

Esto se ha visto en casos de países donde la suspensión de los procesos judiciales, no relacionados con el ámbito penal, ha afectado a la posibilidad de acudir a tribunales, limitando temporalmente el derecho al debido proceso. Un ejemplo ilustrativo de la importancia del reconocimiento como derecho fundamental, y la importancia de poder acudir a los tribunales sería el caso de Brasil, donde la resolución de la medida cautelar interpuesta que levantó la suspensión de plazos de respuesta a las solicitudes de información adoptada en la medida provisional.

**Figura 7. El reconocimiento como derecho fundamental es clave para garantizar el ejercicio del acceso a la información y la protección de datos personales en situaciones de emergencia**



Fuente: elaboración propia.

Otro caso contrario sería el de El Salvador, donde la sentencia de inconstitucionalidad del Decreto 611 de declaración del estado de emergencia y la demanda de amparo interpuesta por el IAIP como órgano garante del derecho de acceso a la información se resolvieron dos meses después del comienzo de la aplicación de suspensión de las medidas de emergencia. En ambos casos el resultado positivo es la jurisprudencia generada que reconoce el derecho de acceso a la información como esencial incluso en situaciones de emergencia.

Ambas cuestiones, el reconocimiento del derecho y la fuerza normativa e institucional del órgano garante, se han manifestado como de gran relevancia en contextos de emergencia por la pandemia. Es evidente que en varios países en América Latina y Europa donde no hubo ninguna normativa que expresamente suspendiese o limitase estos derechos, se dio una suspensión *de facto* comunicada a las Naciones Unidas, al haber suspensión de plazos administrativos total, afectando tanto a la actividad de los sujetos obligados, como a la de los órganos garantes. En estos, casos en pocas ocasiones se aclaraba explícitamente en la norma de declaración del estado emergencia si la suspensión de plazos administrativos afectaba o excluía a los procedimientos para ejercer el derecho de acceso a la información o de protección de datos personales.

De hecho, en el marco de países de la RTA, sólo Colombia ha notificado formalmente a las Naciones Unidas la suspensión temporal del derecho de acceso a la información, como parte de la notificación de la suspensión del derecho a la libertad de expresión (Artículo 19 del PIDCP) y Perú en relación a la suspensión del Artículo 17 del PIDCP (no injerencias en la vida privada ni ataques a la honra o la reputación), lo que supone el cumplimiento de un mecanismo de garantía del sistema internacional al que están obligados todos los países.

- El derecho de acceso a la información es un derecho llave fundamental para la correcta respuesta desde los estados a los desastres, al ayudar a la toma de decisiones sobre datos e información, a los diversos actores públicos y privados, pero también a la ciudadanía. En las leyes de acceso a la información y transparencia, tradicionalmente no se establecen criterios

explícitamente sobre cómo debe ser ejercido este derecho en contextos de emergencia y respuesta a desastres. Tampoco es frecuente que las leyes que regulan los distintos estados de alarma o emergencia definan criterios de cómo deben ser garantizados el derecho de acceso a la información, o el de protección de datos personales en este contexto extraordinario. Hasta el momento, en el marco de esta asistencia técnica no se ha encontrado normativa, reglamentos u otro tipo de documentos de desarrollo de las normas nacionales respecto a límites y garantías en el ejercicio del derecho de acceso a la información en el marco de los diversos estados (emergencia, alarma o excepción) establecidos como respuesta a desastres. Sería muy recomendable que desde los organismos garantes se pusiese en evidencia esta brecha, si estuviese dentro de sus competencias recomendase al legislador que se desarrollara o clarificara normativamente cómo se asegura el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en un contexto de emergencia como respuesta a un desastre.

Los gobiernos deben contemplar en la planificación o estrategia de respuesta a la pandemia cómo van a garantizar el derecho de acceso a la información durante los estados de emergencia o alarma decretados para hacer frente a desastres.

En diversas fuentes documentales consultadas, incluyendo estándares, directrices y declaraciones de organismos internacionales, se dan recomendaciones y criterios de aplicación para garantizar el derecho de acceso a la información en contextos de emergencia como respuesta a un desastre.

- Todo lo descrito en el apartado anterior sobre la necesidad de revisar y garantizar la pertinencia y el alcance de los marcos normativos sería también aplicable al derecho de protección de datos personales, en un contexto de emergencia como respuesta al desastre. En este tipo de contexto, al desarrollarse prioritariamente acciones orientadas a garantizar la eficiencia a la hora de salvar vidas (así como otro tipo de acciones orientadas a garantizar el ejercicio de derechos como la salud, la educación, el trabajo, etc.) la garantía del derecho a la protección de datos personales en los procedimientos de actuación puede verse comprometida. Este riesgo se puede acentuar al adoptar medidas ya sea de distanciamiento social, de rastreabilidad o trazabilidad de los casos u otras actividades, que frecuentemente usan tecnología basada en los datos personales, que facilitan empresas privadas.

### Órgano garante y apelaciones

- En contextos de emergencia y respuesta al desastre, como el de la pandemia, es clave blindar o reforzar la capacidad del órgano garante para asegurar un funcionamiento eficaz según sus competencias y permitir que siga trabajando para dar claridad sobre cómo ejercer el derecho, generar criterios y dar recomendaciones en su aplicación a los sujetos obligados en esta situación extraordinaria, (con base en la ley, las normas estándares y compromisos internacionales y nacionales), así como resolver las apelaciones de las personas que consideren vulnerado sus derecho y, en definitiva, defender el derecho.

En este sentido, se debería tender de manera general al fortalecimiento institucional de los órganos garantes en el marco constitucional y normativo, ya que esto también resulta clave para garantizar el funcionamiento de la entidad en contextos de emergencia, y por tanto su capacidad para ejercer sus competencias a la hora de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información o de protección de datos personales.

De otra forma, en momentos crisis, desastre y emergencia, existe el riesgo de que los esfuerzos del Estado, y de su institucionalidad pública, se vuelquen únicamente en otras áreas de

actuación urgente, obviando la importancia de garantizar estos derechos especialmente en este contexto. Los órganos garantes en un contexto de emergencia pueden ver limitado temporalmente su mandato, sus procedimientos, sus recursos, y por tanto sus capacidades para seguir funcionando pueden verse afectadas o reducidas *de facto*. En este caso se han visto en distintos países analizados ejemplos de suspensión de funciones, suspensión de plazos y también reducciones presupuestarias en los órganos garantes del derecho de acceso a la información.

### Procedimientos administrativos y procedimientos de acceso a la información

- De las experiencias analizadas en el caso de la pandemia por COVID-19 se han visto diferentes maneras en las que el derecho de acceso a la información ha quedado suspendido, exceptuado o flexibilizado en relación a sus plazos habituales, y también sus garantías (apelaciones). Se han dado al menos las siguientes casuísticas:  
Suspensiones de plazos y procedimientos:

- Suspensión de labores en el sector público y privado.
- Suspensión de plazos de los trámites del órgano garante.
- Suspensión de procedimientos y plazos administrativos de manera general, afectando a los órganos garantes o referidos de manera expresa a estos.
- Ambigüedad sobre el alcance o no de las suspensiones, sobre las solicitudes de información, y las quejas respecto a vulneraciones de datos personales.
- Suspensión de los procedimientos y plazos en las apelaciones realizadas frente al órgano garante.
- Continuidad del trabajo y de los procedimientos de apelación de los órganos garantes, pese a la suspensión de los plazos administrativos, y bajo las limitaciones de contexto.

Excepciones a la suspensión en ejercicio de acceso al derecho de acceso a la información:

- Excepciones explícitas respecto al derecho de acceso a la información.
- Excepciones explícitas respecto al derecho de acceso a la información, en relación a situaciones relacionadas con la pandemia y el estado de alarma, y en algunos casos, invitación a darles prioridad.
- Excepciones explícitas respecto a cuestiones urgentes e inaplazables.
- Excepciones en relación a sujetos obligados «esenciales».
- Expresión de la facultad de determinadas jurisdicciones, entidades y organismos para decretar excepciones a la suspensión de plazos administrativos.

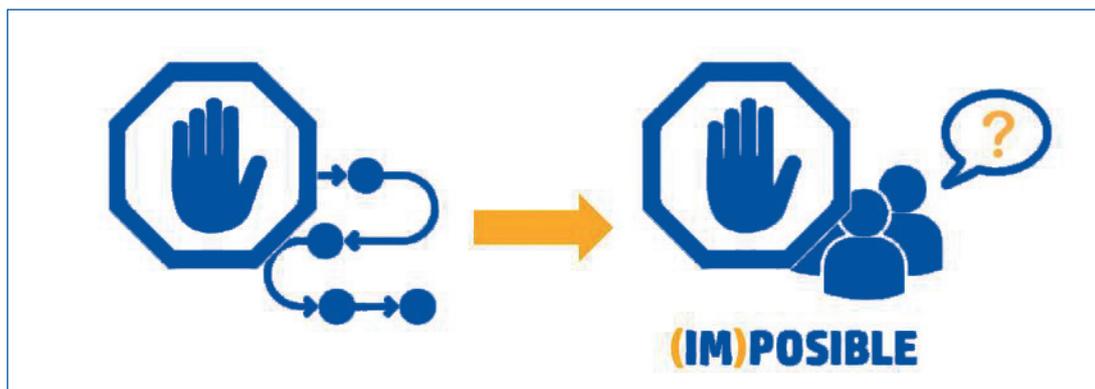
Merece la pena destacar los casos de Colombia, Honduras y Perú, en los que los sujetos obligados han continuado respondiendo a las solicitudes de información recibidas durante el estado de emergencia a pesar de no tener una obligación legal.

Flexibilización de plazos para la respuesta a las solicitudes de acceso a la información:

- Ampliación de plazos para la respuesta a solicitudes de información por parte de sujetos obligados y órganos garantes.
- Flexibilización de los plazos para los sujetos obligados por parte del órgano garante, caso por caso.
- Declaración de que no se aplicarán sanciones en los casos de incumplimiento de plazos (ICO en el Reino Unido).

Frente a estas situaciones, se han identificado casos en los que el órgano garante ha establecido un cauce para que los ciudadanos puedan reclamar el incumplimiento del derecho de acceso a la información (Panamá).

**Figura 8. La suspensión generalizada de los procedimientos administrativos limita en gran medida la respuesta a las solicitudes de información, también en aquellos casos en los que los medios disponibles permitirían tramitarlas con normalidad durante la situación de emergencia**



Fuente: elaboración propia.

- A fin prepararse mejor para garantizar el derecho de acceso a la información en un contexto de emergencia en respuesta a un desastre, y a partir de las experiencias, requisitos normativos, opiniones y recomendaciones analizadas, así como en coherencia con la práctica totalidad de las visiones recogidas de los órganos garantes que participaron en el taller de trabajo, se recogen las siguientes consideraciones<sup>137</sup>:

Consideraciones generales:

- La legislación general sobre emergencias de salud pública (o sobre respuesta a otros desastres) no debe asignar una discreción indebidamente amplia a las autoridades públicas para limitar el derecho a la información mediante normas jurídicas subordinadas; en cambio, debe someterlo a ciertas normas mínimas, como las normas de derecho internacional de exigir que toda restricción sea «necesaria», «proporcional» y «estrictamente requerida por las exigencias de la situación».
- Las restricciones deben estar «previstas por la ley»: estas medidas deben contener las limitaciones adecuadas para el ejercicio de la facultad de adoptar medidas, especialmente cuando ello repercute en los derechos humanos, permitiendo así su impugnación ante los tribunales.
- Las restricciones deben ser necesarias, y por lo tanto proporcionadas, para proteger un objetivo legítimo, en este caso la protección de la salud pública y otros derechos humanos.
- Para abordar los contextos de media y larga duración que pueden rodear a una emergencia sanitaria, los gobiernos deben procurar que la planificación de la transición en materia de obligaciones de derecho a la información pase de las medidas inmediatas y altamente reactivas que han adoptado a un enfoque más sostenible a mediano plazo. Lo ideal sería que esto implicara el levantamiento de la mayoría o todas las restricciones adicionales y la búsqueda de soluciones para los problemas que aún quedan.
- El derecho a presentar apelaciones contra el incumplimiento de la tramitación de las solicitudes de conformidad con las normas jurídicas debería mantenerse, aunque con las modificaciones

137. Centre for Law and Democracy. *Maintaining Human Rights during Health Emergencies: Brief on Standards Regarding the Right to Information*. Mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final_.pdf)

de procedimiento que sean necesarias, teniendo en cuenta las normas generales de emergencia.

- Durante una emergencia sanitaria (u otra como respuesta a un desastre), deben introducirse cambios en la forma en que se registra y almacena la información, según sea necesario sobre la base de la modificación de las disposiciones de trabajo, a fin de garantizar que no se pierda la continuidad en el registro de las decisiones y medidas gubernamentales.

En relación a las suspensiones:

- Si se pretende que una norma general que suspenda los plazos administrativos se aplique también los procesos para el ejercicio del derecho a la información, ello debe hacerse explícito en la misma norma.
- La pandemia no justifica la suspensión de los sistemas de vigilancia y garantía del derecho a la información. Ello puede requerir que se establezcan nuevas normas, cuando éstas no se apliquen ya, que faciliten la tramitación digital de las apelaciones, por ejemplo, la emisión de notificaciones por vía electrónica.

En relación a las excepciones:

- Las solicitudes de información relacionadas con la emergencia sanitaria y las respuestas del gobierno a la misma deben considerarse como parte de la respuesta general a la emergencia y, por lo tanto, como un servicio esencial y, en consecuencia, deben mantenerse, como todos los servicios esenciales.
- Se debe dar prioridad a estas solicitudes, y se deben establecer medidas adicionales, por ejemplo, respondiendo aún más rápidamente que los plazos legales o asegurando que se apliquen con especial firmeza las normas de interés público para las excepciones. Esto especialmente cuando procedan de periodistas, agentes de la sociedad civil y otras personas que tengan la intención de utilizar la información para sensibilizar al público sobre la emergencia.

En relación a las prórrogas:

- Las normas deberían permitir prórrogas justificadas caso por caso, por ejemplo, debido a las dificultades para acceder a los registros físicos o para tramitar las solicitudes físicas, o porque una autoridad pública no puede realmente dedicar tiempo a la tramitación de las solicitudes debido a su enfoque de emergencia
- Los órganos de supervisión deben examinar cuidadosamente la justificación de cualquier prórroga.

### **Transparencia en gasto e inversión pública en la pandemia**

- Es muy relevante que la normativa de emergencia, o la que se aplique de manera habitual e incorpore de manera planificada medidas en situación de emergencia, establezca requisitos de transparencia y rendición de cuentas sobre las compras públicas que se realicen en ese contexto. Esto debe ir acompañado por un marco de garantía del derecho de acceso a la información que permita a la ciudadanía solicitar y/o acceder a información relevante. Será especialmente importante en el caso de periodistas, agentes de la sociedad civil, así como cualquier persona que tenga la intención de utilizar la información para hacer seguimiento y vigilar el buen uso de los recursos públicos, prevenir y/o detectar actos de corrupción. Esto también es relevante para generar confianza en la ciudadanía en relación a la gestión de respuesta a la pandemia, así como en el uso eficaz de los recursos públicos.

Si bien se debe asumir que para hacer frente a la emergencia generada por un desastre como la actual pandemia será necesario modificar y flexibilizar los procesos de compras públicas para hacerlos más ágiles, es necesario dotarles por norma de un mecanismo adecuado de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas. «*Garantizar la apertura y la transparencia del proceso de adquisición es especialmente importante hoy en día, cuando se gastan fuentes financieras considerables (presupuestos estatales, fondos especiales, ayuda internacional y donaciones privadas) en la realización de adquisiciones urgentes destinadas a la lucha contra la pandemia*»<sup>138</sup>.

Aunque la práctica de hacer posible los procesos de compras ágiles ha sido generalizada en los países analizados, no siempre ha ido acompañada de mecanismos que permitan evitar riesgos de corrupción o irregularidades en las compras, inversiones, y se han visto diferentes casuísticas:

- La excepción de suspensión de plazos y procedimientos de los órganos de control, así como de las denuncias de las unidades de transparencia y lucha contra la corrupción.
  - Establecimiento de controles *ex-post* sobre los contratos, mediante el decreto que declara el estado de emergencia.
  - Existencia de disposiciones previas respecto a estados de excepción y obligaciones de transparencia en la normativa general de compras públicas, reforzadas con un mecanismo de veeduría, y registro de alta de proveedores nuevos.
  - Lineamientos de prevención de corrupción, transparencia y acceso a la información pública.
- En los últimos meses se han definido numerosos marcos de referencia y estándares publicados por organismos internacionales como la CIDH-OEA, las Naciones Unidas, la OCDE, la Comisión Europea, etc., que específicamente se han pronunciado sobre este tema de transparencia en el contexto de la pandemia de COVID-19.

A partir de las experiencias, requisitos normativos, opiniones y recomendaciones revisadas, se recogen las siguientes consideraciones que podrían ser tenidas en cuenta en potenciales directrices sobre cómo asegurar la transparencia y rendir cuentas sobre las compras e inversiones públicas realizadas en estado de emergencia<sup>139</sup>:

- Disponer de un sistema unificado de compras públicas que abarque todo el proceso y en el que se pueda actualizar periódicamente la información.
- Publicar las normas y directrices pertinentes, incluyendo información sobre el proceso.
- Lista de bienes, obras y servicios que pueden adquirirse mediante adquisiciones urgentes vinculadas con la COVID-19.
- Publicación de información sobre la comunicación previa a la licitación con los posibles proveedores, especialmente importante en el caso de la contratación directa.
- Publicidad completa de los contratos.
- Información sobre el proceso de ejecución de contratos.
- Informes trimestrales sobre las adquisiciones realizadas, sus resultados y el proceso de aplicación.
- Motores de búsqueda de proveedores disponibles en formato de datos abiertos.
- Publicación de la lista de códigos de identificación de las adquisiciones para los artículos mencionados anteriormente y un código más amplio sobre las adquisiciones relacionadas con la COVID-19.

---

138. Institute for Development of Freedom of Information. *Guidelines on COVID-19 Related Public Procurement – Structure and Content*. 10 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20\(2\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20(2).pdf)

139. *Ibid.*

- Información sobre las medidas adoptadas para prevenir o responder a los casos de usurpación de precios.
- Diálogo y asociación con las empresas.
- Diversificación de los proveedores.

## b) Barreras prácticas

### Planes de contingencia

- Hasta el momento, no se han encontrado leyes de transparencia que contengan previsiones destinadas a mantener el ejercicio del derecho en situaciones de emergencia, ni normativa relativa a la declaración de estados de emergencia o excepción que contemple cómo garantizar el acceso a la información pública durante estas situaciones excepcionales. De igual forma, no se han encontrado casos en los que el órgano garante contase con un plan de contingencia previamente definido destinado a garantizar el mantenimiento de sus funciones en situaciones de emergencia, ni sujetos obligados que contasen con un plan para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia en situaciones de emergencia.
- Ante esta falta de previsión, la labor tanto de los órganos garantes como de los sujetos obligados se ha visto obstaculizada durante la emergencia sanitaria y ha estado condicionada principalmente por el grado de implantación previo de los trámites en línea y el trabajo en remoto.

### Trabajo en remoto

- En general el trabajo en remoto se ha presentado como uno de los principales retos enfrentados tanto por órganos garantes como por sujetos obligados durante la emergencia sanitaria. Todos los gobiernos de los países analizados han realizado esfuerzos relevantes en este sentido y en ocasiones han realizado adaptaciones legales o administrativas para dar validez a trámites realizados por vía telemática, pero también ha resultado habitual la suspensión de los procesos administrativos como respuesta a la emergencia sanitaria. Es importante señalar, que dentro de cada país, el nivel de implantación de los trámites en línea varía significativamente dependiendo tanto del organismo público como de las personas usuarias, lo que ha hecho que, en determinados países, las solicitudes de información se vieran afectadas por la suspensión generalizada de los plazos administrativos, a pesar de que los medios disponibles habrían permitido que continuaran siendo gestionadas con normalidad.
- En algunos países, el órgano garante ha emitido recomendaciones y ha dado un apoyo personalizado a los sujetos obligados a fin de asegurar que el trabajo en remoto resultase eficiente y compatible con el bienestar emocional de los trabajadores. En este sentido, resulta importante destacar casos como los de Brasil y El Salvador en los que el órgano garante ha ofrecido a los sujetos obligados acceso a plataformas centralizadas diseñadas para facilitar la tramitación de solicitudes de información de manera virtual.

### Sistemas de información, archivos y registros

- El acceso a documentos en formato físico ha sido otro de los grandes retos en materia de acceso a la información pública. Por lo general, los sujetos obligados no han tenido la posibilidad de acceder a expedientes físicos con el fin de digitalizarlos, por lo que la emergencia sanitaria ha puesto en evidencia la importancia de seguir avanzando en la digitalización de los archivos tanto nacionales como regionales y municipales.

- No se han encontrado protocolos destinados a permitir el acceso a documentos en formato físico durante el confinamiento y la respuesta en general ha consistido en permitir aplazar la respuesta a las solicitudes de información mientras durase el confinamiento.
- En lo que respecta a la publicación de información proactiva, un aspecto clave ha sido el nivel de modernización de las bases de datos de los organismos públicos y, sobre todo, la interoperabilidad entre unas y otras. La interoperabilidad entre bases de datos es clave para la publicación de datos abiertos, la cual ha sido una de las reivindicaciones más habituales durante la emergencia sanitaria.
- En general, aunque se reconocen los riesgos en materia de seguridad informática y garantía en los procesos administrativos, estas preocupaciones se han expresado en términos generales y no se ha realizado una conexión explícita con el acceso a la información pública. A medida que se desarrollen estándares y guías para el acceso a documentación y la respuesta a solicitudes de información en remoto, deberán especificarse los controles de seguridad y las garantías procedimentales necesarias en la realización de estos trámites.

**Figura 9. La adaptación al medio digital ha estado condicionada principalmente por el grado previo de implantación. La capacidad de respuesta durante la emergencia es limitada**



Fuente: elaboración propia.

### Medidas alternativas adecuadas para las personas sin acceso a internet

- Aunque varios países reconocen el problema que supone la brecha digital y la manera en que se ha agravado durante la emergencia sanitaria, las estrategias multicanal sólo se han dado de forma anecdótica y, de acuerdo con la información disponible, han tenido poco calado, estando todo el peso de la comunicación por parte del gobierno en los canales digitales (tanto en las respuestas a las solicitudes de información, como en lo que se refiere a publicación de información proactiva).
- El problema viene dado en parte por la lectura que hacen los órganos garantes del grado de implantación de los trámites en línea, que en ocasiones suponen más de un 90% del total, ya que esta visión pasa por alto a todas aquellas personas que no realizan trámites debido a barreras geográficas, culturales, tecnológicas o de otro tipo. La brecha digital de la población como barrera práctica de acceso no se limita al acceso a internet ni al uso de equipos digitales por parte de la ciudadanía, sino que contempla también el concepto más amplio de analfabetismo digital o brecha cultural en el uso de canales digitales para relacionarse con las instituciones. Si no se

trabaja en buscar canales y procedimientos apropiados a este porcentaje de la población, que en algunos casos es elevado, es difícil afirmar que se está garantizando en la práctica el derecho de acceso a la información de manera universal y sin discriminación.

**Figura 10. La brecha digital actúa como un embudo que limita la participación efectiva en la vida pública de un porcentaje elevado de la población**



Fuente: elaboración propia.

- Ante la falta de planes destinados a permitir la tramitación de solicitudes de información durante el confinamiento en la mayoría de los países analizados, merece la pena destacar el caso de Portugal, que garantizó el servicio presencial con cita previa y vía correo electrónico.
- En lo que se refiere a información proactiva, es probable que la retransmisión en televisión de las ruedas de prensa ofrecidas por el gobierno haya sido la principal vía de acceso a la información para la población sin acceso efectivo y funcional a internet. No se tiene información sobre retransmisiones realizadas por radio.

### Magistratura moral

- Aunque de un modo distinto en cada país, la emisión de opiniones, recomendaciones, exhortaciones, pronunciamientos y advertencias forman parte por lo general de las funciones atribuidas por ley al órgano garante. Se trata de un papel que no se ve obstaculizado por la declaración del estado de emergencia, excepción o alarma, ya que resulta compatible con el trabajo en remoto y no se ve afectado por la suspensión de los procedimientos administrativos.
- La importancia de esta actividad durante la emergencia sanitaria se ha puesto de manifiesto de distinta manera. Por un lado, durante la emergencia sanitaria se ha observado un interés mayor por parte de la ciudadanía de acceder a información confiable y actualizada sobre la evolución de la pandemia y la respuesta del Gobierno. Sin embargo, los ciudadanos y ciudadanas de a pie con frecuencia desconocen su derecho de acceder a la información pública, las fuentes oficiales disponibles y los trámites necesarios para solicitar información. Por otro lado, los propios sujetos obligados en ocasiones desconocen cómo afecta el estado de emergencia a sus obligaciones en materia de transparencia y se enfrentan a desafíos técnicos impuestos por la necesidad de adaptarse en poco tiempo al teletrabajo y a la realización de trámites en línea. Junto con esto, la prioridad de atender la emergencia sanitaria propicia que las obligaciones en materia de transparencia queden totalmente relegadas.

- En este contexto y ante los diversos desafíos que supone el ejercicio del derecho de acceso a la información en situaciones de emergencia, se vuelve más relevante que nunca que el órgano garante ejerza su magistratura moral y acompañe tanto a la ciudadanía como al Gobierno y al conjunto de los sujetos obligados. Aunque la mayoría de los órganos garantes han emitido pronunciamientos, recomendaciones, opiniones, exhortaciones y advertencias adaptados a la emergencia sanitaria con rapidez y rotundidad, las respuestas han sido muy dispares en los distintos países analizados, ya que no todos han asumido este papel con la misma intensidad y algunos no parecen haber llevado a cabo esta actividad de forma significativa.
- En cuanto a contenido, la magistratura moral de los órganos garantes durante la emergencia sanitaria se ha centrado en las siguientes funciones:
  - Declaraciones y recordatorios relacionados con el ejercicio de derechos y su importancia en la gestión de la emergencia sanitaria.
  - Exhortaciones y recordatorio de obligaciones habituales en materia de transparencia y protección de datos personales.
  - Recomendaciones y medidas específicas para garantizar el derecho de acceso a la información durante la emergencia sanitaria.
  - Recomendaciones y medidas específicas para garantizar la protección de datos personales durante la emergencia sanitaria.
  - Diálogo con sujetos obligados y apoyo para la resolución de dudas.
  - Detección y alerta sobre riesgos para el ejercicio de derechos.
  - Recomendaciones sobre modificaciones legales.
  - Avisos y recomendaciones sobre la importancia de conservar la documentación relacionada con la COVID-19 y la gestión de la emergencia sanitaria.

**Figura 11. Posibles acciones para el desempeño de la magistratura moral del órgano garante frente a emergencias**



Fuente: elaboración propia.

- Por desgracia no ha sido posible encontrar información que permita conocer de manera general el impacto que esta actividad ha tenido en el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y, en cualquier caso, es necesario tener en cuenta la importancia de otros factores como la concienciación de la ciudadanía y la cultura de transparencia de los servidores públicos. Sin duda, un factor de peso son las atribuciones del órgano garante, el carácter vinculante o no de sus resoluciones, y la capacidad de imponer sanciones, pero es importante tener en cuenta con no siempre es un factor decisivo. En el caso de Perú, las solicitudes de información han sido atendidas por parte de los sujetos obligados a pesar de no existir una obligación legal para hacerlo y, en el caso de Chile, las aclaraciones proporcionadas por el Consejo para la Transparencia han servido para que la respuesta a las solicitudes no se retrasara en exceso usando como pretexto las flexibilidades introducidas durante la emergencia sanitaria.

### **c) transparencia activa y derecho a la salud**

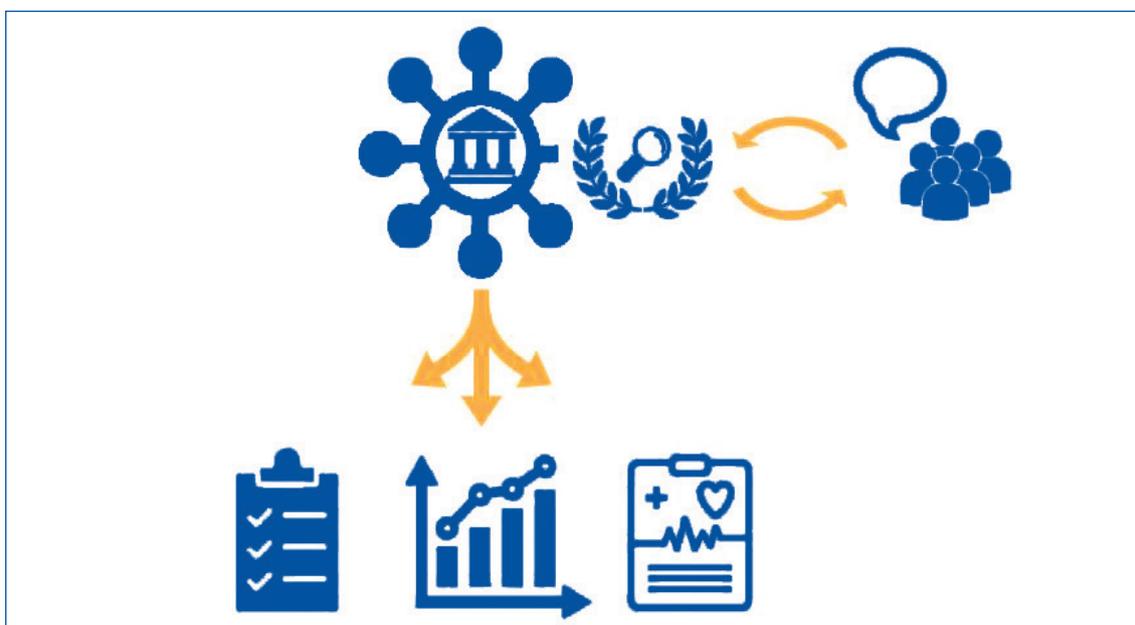
#### **Crterios sobre transparencia activa**

- Se puede afirmar que esta pandemia está poniendo en evidencia que la garantía del ejercicio real del derecho de acceso a la información puede mejorar la información y los datos sobre las que se toman las decisiones, de instituciones y personas. Por ello, el ejercicio efectivo del derecho permitiría aumentar la eficacia de los planes de respuesta y recuperación frente a la pandemia y sus efectos, y por tanto puede salvar vidas.
- Una de las claves es tener un buen sistema de información sobre las variables significativas en cada fase de la pandemia, así como como un plan de comunicación proactiva que permita el acceso por parte de instituciones, sociedad civil y ciudadanía a información relevante a la hora de prevenir y actuar.
- El caso de esta pandemia ejemplifica muy bien el carácter de derecho llave del derecho de acceso a la información, ya que hace ver que la información generada y publicada es realmente útil a la ciudadanía para tomar sus decisiones sobre el ejercicio de otros derechos. La pandemia ha afectado al derecho a la vida y a la salud, pero también a otros muchos derechos (al trabajo, a la educación, a la libertad de movimiento, etc.). Por lo tanto, una información de calidad y oportuna puede mejorar el disfrute de los mismos a las personas.
- Una de las lecciones que se están obteniendo en estos meses de respuesta a la pandemia es la importancia de tener un buen sistema de información y recogida de datos, a tiempo estandarizado y riguroso, y enfocado a la toma de decisiones, tanto en la fase de respuesta como en el de reconstrucción. El sistema de información debe estar enfocado a detectar múltiples riesgos, medir los efectos de la pandemia, informar sobre los planes y estrategias, los resultados de las acciones tomadas, y divulgar información necesaria y útil a las instituciones y la ciudadanía para una toma de decisiones eficaces. Debe darse la información proactiva de una forma accesible, útil, actualizada, comprensible, con base científica, no estigmatizante y que respete tanto el derecho a la privacidad como otras excepciones legítimas al derecho de acceso a la información.
- La información activa que solicitan tradicionalmente, en los estándares internacionales y las leyes nacionales de acceso a la información normalmente está enfocada a aspectos organizativos, procedimentales, presupuestarios, de actos y administrativos de las instituciones en general, no requiriendo publicar información sustantiva de alguna política o plan en concreto. Por tanto la información sustantiva y relevante que sería necesaria para valorar la eficacia sobre la respuesta

a la pandemia, y las variables específicas sobre riesgos, efectos, decisiones y medidas tomadas (recursos, acciones, resultados a e impactos) no están requeridas en la actualidad explícitamente en los requisitos legales de información activa en casi ningún país.

- Algunos países analizados (ya sea desde los órganos garantes, desde los gobiernos, o desde órganos colegiados), ante un interés relevante y creciente sobre información de la pandemia y la respuesta a la misma, han impulsado iniciativas orientadas definir esquemas de publicación proactiva durante la emergencia sanitaria. También en algunos casos desde los órganos garantes o los gobiernos se han establecido nuevos requerimientos en materia de transparencia activa a fin de asegurar una respuesta eficaz, eficiente y ética. Según su naturaleza, estos requerimientos han sido de aplicación general o han estado destinados únicamente a un tipo de sujeto obligado (principalmente instituciones relacionadas con la gestión sanitaria). Pero no se puede decir que este tipo de iniciativas hayan sido generalizadas en la mayoría de los países de RTA o de Europa.

**Figura 12. La participación del órgano garante en los comités y las mesas constituidas para gestionar la emergencia facilita que la información se ajuste al derecho, sea útil y responda a las demandas de la ciudadanía**



Fuente: elaboración propia.

- Por tanto, uno de los retos que se debería responder es cómo abordar la transparencia activa (bajo el principio del acceso a la información como derecho llave al ejercicio de otros derechos) como instrumento eficaz en la respuesta a la pandemia, y al plan de recuperación. En la actualidad los instrumentos legales y las instituciones de los países no han desarrollado la capacidad de cubrir esta necesidad de información, desde la transparencia activa, de forma útil, y que conteste a los desafíos que plantea un desastre como la pandemia de la COVID-19.
- Si bien hay alguna de la información requerida en legislaciones para la transparencia activa, como la relacionada con compras públicas, inversiones, contrataciones, puede ser apropiada, otra información y datos sobre la emergencia sanitaria de la COVID-19 (fallecimientos, contagios, ingresados, ingresados en unidades de cuidados intensivos, personas de rastreo, ocupación hospitalaria, equipos, entre otras) no están requeridas por ley, ni definida, ni estandarizada, ni armonizada el proceso de medida o recolección.

- Algunos órganos garantes han establecido obligaciones concretas de información a incluir en la transparencia activa de sujetos obligados que tienen un papel relevante en la estrategia de respuesta a la pandemia. Por la relevancia social que tiene la información sobre la pandemia publicada por los gobiernos, así como por la controversia social y mediática que algunas veces tiene, se ha evidenciado la necesidad de reforzar la estandarización y calidad de la misma, con el objeto de generar confianza a los diversos actores, y en especial a la ciudadanía.
- Si bien el derecho de acceso a la información puede ser ejercido bajo solicitud a las instituciones públicas, parece evidente que sería más eficaz que la información relevante (para juzgar, tomar decisiones y actuar), para gestionar los riesgos, para responder a los efectos o para prepararse, estuviera publicada activamente por las instituciones públicas.
- En la actualidad la información que se demanda que se publique activamente es la que se refiere principalmente a variables socio-sanitarias y e información sobre actuación durante la emergencia sanitaria; se debe también considerar que hay información que puede ser relevante para la ciudadanía. Un ejemplo pueden ser las medidas tomadas para responder a la pandemia, en otros ámbitos de la sociedad, la economía, el trabajo como en la educación, o sobre protocolos en ocio, en distancia social, movimiento, entre otra información que se puede considerar como relevante para informar activamente por los sujetos obligados, según sus competencias.

### Supervisión sobre la transparencia activa

- Se ha evidenciado que en el periodo de la pandemia los sistemas de supervisión de los órganos garantes de algunos países de la RTA han tomado medidas concretas frente a sujetos obligados para asegurar que la información activa que pública es la requerida por la ley. En algunos casos incluso con apercibimiento y amenaza de sanción a los sujetos obligados que incumplían o no seguían las directrices definidas.
- En este ámbito, para mejorar la calidad y la utilidad de la información, en un contexto de emergencia, sería recomendable explorar una estandarización enfocada a definir los requisitos mínimos de información activa que los sujetos obligados, acorde a su misión y competencias, deben publicar en las distintas fases de respuesta a la pandemia y recuperación.
- La capacidad de supervisión y autoridad de los órganos garantes para sancionar a los sujetos obligados es sin duda una herramienta necesaria para asegurar la transparencia activa, pero no basta si no hay un estándar que asegure que la información publicada es relevante, oportuna y útil, en el marco de las responsabilidades y competencias del sujeto obligado, así como en el contexto y momento de la pandemia. La definición del estándar, así como la definición de las directrices, apoyo y acompañamiento a los sujetos obligados (instituciones públicas), sobre qué información deben publicar activamente, y cómo hacerlo, es también una palanca necesaria para hacer posible una información activa útil en un contexto de respuesta a la pandemia, y estrategia de recuperación.

Figura 13. El papel del órgano garante es clave a la hora de definir criterios, dar claridad y generar confianza sobre la información proporcionada por los sujetos obligados



Fuente: elaboración propia.

- La coordinación en la definición de la información en transparencia activa requerida en un contexto de COVID-19, de los órganos garantes con los órganos o ministerios que lideran la estrategia y respuesta a la pandemia y sus efectos, se ha dado en algunos países de la RTA, y ha permitido establecer requisitos claros, así como generar mayor confianza en la información publicada. Que el órgano garante del derecho de acceso a la información participe, junto a los ministerios e instituciones públicas responsables de responder a la pandemia, en la definición sobre la información que se va publicar activamente sobre la pandemia genera confianza a la ciudadanía sobre la información misma. Tanto los órganos garantes de Uruguay como México han demostrado una experiencia en esta línea de cooperación.

### Medidas específicas de información y comunicación a la ciudadanía sobre actuación frente a la pandemia

- Si bien los órganos garantes no son competentes en la realización de campañas de información y sensibilización de salud pública, o de respuesta a desastres, como es la COVID-19, bien es cierto que en algunos países se han realizado actividades enfocadas a informar sobre prevención del contagio en momentos más graves de expansión de la pandemia.
- No obstante sí sería oportuno que desde los órganos garantes se realizaran campañas y estrategias de comunicación a la ciudadanía sobre cómo ejercer el derecho de acceso a la información (transparencia activa y solicitudes), en un contexto de emergencia, alarma o cualquiera de los definidos como extraordinarios, que limitan o condicionan los procedimientos normales.
- Los órganos garantes también pueden desarrollar recomendaciones específicas a los sujetos obligados sobre qué información y qué comunicación es más eficaz, a la hora de dar información a la ciudadanía sobre riesgos, medidas de prevención y actuación para evitar el contagio, acudir al sistema sanitario y responder eficazmente ante la pandemia.

- El derecho de acceso a la información tiene barreras prácticas en su ejercicio, ya sea solicitando información ya sea accediendo a información publicada activamente por las instituciones públicas y sujetos obligados. Las barreras prácticas del ejercicio del derecho son muy diversas, en gran parte depende de la situación, perfil, capacidades y contexto de las personas, pero también en si los canales, mecanismos, procedimientos, el lenguaje, la tecnología es la apropiada para el ejercicio del derecho por todas las personas de sociedades muy diversas.

Una de las barreras más evidentes que limita el acceso a la información en todas sus formas es la brecha digital, que no se limita únicamente al acceso a internet, sino que tiene mucho que ver también la cultura de uso y capacidad funcional de las personas para relacionarse con las instituciones públicas por medios electrónicos y a través de este canal. Hay otras barreras importantes que limitan también el ejercicio del derecho como son las brechas culturales, las relacionadas con discapacidades, las relacionadas con el manejo de la lengua, el analfabetismo, y uno de los retos es qué medidas eficaces se deben tomar para informar a estos colectivos con mayores barreras de acceso y también en muchos casos de mayor vulnerabilidad ante la pandemia y sus efectos.

Los órganos garantes deben realizar esfuerzos permanentes por encontrar formas para superar estas barreras, de forma planificada. Esto de forma habitual, pero más aún para abordar el reto de conseguir que el derecho de acceso a la información funcione en situaciones de extraordinarias como son las de emergencia. El derecho de acceso a la información es un derecho humano, y por tanto universal que difícilmente se puede garantizar con igualdad si un porcentaje de la población tiene barreras prácticas que lo limiten.

**Figura 14. Para que la información publicada por los sujetos obligados sea accesible, es necesario que tenga en cuenta las distintas situaciones a las que se enfrenta la población: discapacidad, analfabetismo, brecha tecnológica, diversidad lingüística u otras. Igualmente, es necesario publicar información desde una estrategia multicanal que permita que cada persona acceda desde los medios a su alcance**



Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que algunos países, gobiernos y órganos garantes, están desarrollando iniciativas para anular o limitar los efectos de estas barreras, pero todavía resulta insuficiente, dada la envergadura del desafío que la pandemia plantea a estos colectivos en ejercer de derecho al acceso a la información.

Los periodos de distanciamiento social y confinamiento, aumentan la vulnerabilidad de estas personas al limitar los procedimientos tradicionales de relacionarse con las instituciones a los que estaban acostumbrados. Un porcentaje muy elevado de población en la actualidad, en la mayoría de los países de la RTA, la relación natural con sus instituciones no es por internet, por motivos de edad, cultura, territorio, lengua. Por ello desde los sujetos obligados se deberían definir estrategias, canales, contenidos y formatos de acceso a la información apropiados a los perfiles, capacidades y situaciones de las personas. Desactivar estas barreras prácticas del acceso a la información, es esencial para que la pandemia los contextos de alarma, excepción, emergencia o confinamiento como los provocados por la pandemia de COVID-19 no aumenten la desigualdad en el ejercicio del derecho.

- Los órganos garantes pueden orientar, bajo su papel de magistratura moral, y dar directrices, e incluso requerir sobre cómo los sujetos obligados deben definir procedimientos, mecanismos, canales o instrumentos apropiados a los perfiles, capacidades y situaciones de las personas diversas, y en especial las que están una desventaja o situación de vulnerabilidad en el ejercicio del derecho de acceso. Esta línea debe ser fortalecida especialmente en situaciones extraordinarias como las provocadas por las medidas de aislamiento y suspensión de procedimientos administrativos en respuesta a la pandemia.

## d) Tensiones y colisiones entre distintos derechos

### Uso de los datos personales en la respuesta a la pandemia

- Distintos marcos legales contemplan la agilización del tratamiento de datos personales en situaciones de emergencia, lo que se traduce en que se levantan requerimientos en cuanto al consentimiento por parte de los titulares y la evaluación de impacto por parte de los organismos públicos. Ante este relajamiento de los controles, se vuelve más importante que la Administración Pública actúe de forma diligente y responsable. No obstante, la necesidad de actuar con rapidez y la complejidad de la cuestión dejan poco margen para definir de forma improvisada las pautas que deben seguirse mientras dure la emergencia sanitaria en cuanto a disociación de datos, minimización, anonimización, duración del almacenamiento, etc. Ante estas circunstancias, los riesgos en materia de privacidad manifestados por las autoridades con competencia en materia de protección de datos personales indican la necesidad de contar con procedimientos definidos previamente que sienten las pautas y ofrezcan garantías sobre el tratamiento de datos personales en situaciones de emergencia. Esta cuestión es especialmente sensible en lo que se refiere a colectivos en situación de vulnerabilidad (personas migrantes, enfermos, contagiados, o beneficiarios de ayudas públicas), ya que el uso indebido de sus datos puede agravar la situación previa de vulnerabilidad: detenciones, expulsiones del territorio nacional, estigmatización, etc.

Figura 15. Es necesario incorporar un enfoque transversal de protección de datos personales tanto en la publicación de información como en la gestión de la emergencia realizada por autoridades públicas (minimización, anonimización, plazos de conservación, etc.)



Fuente: elaboración propia.

- En lo que respecta al tratamiento de datos personales, uno de los mayores focos de riesgo está en las aplicaciones móviles que se han diseñado y puesto en funcionamiento con rapidez durante la emergencia sanitaria. Con frecuencia, los ciudadanos desconocen sus propios derechos, están poco sensibilizados sobre la importancia de los mismos y no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para entender el tratamiento de los datos personales que realizan estas aplicaciones. Por su parte, en ocasiones las propias autoridades sanitarias involucradas en el desarrollo de estas aplicaciones tampoco cuentan con un conocimiento técnico en profundidad sobre cuestiones relacionadas con la protección de datos personales. La definición de políticas de privacidad claras, su comunicación a la ciudadanía, la transparencia sobre la gestión realizada de los datos personales y el control de agencias especializadas son algunos elementos clave que pueden ayudar a reducir este riesgo.

Figura 16. Claves para garantizar la protección de los datos personales frente al uso de las aplicaciones móviles diseñadas para combatir la pandemia



Fuente: elaboración propia.

## Gestión del riesgo de estigmatización

- La seguridad de los datos personales es un elemento clave para prevenir la estigmatización de colectivos en situación de vulnerabilidad, pero no el único. Prevenir la estigmatización de colectivos en situación de vulnerabilidad puede entrar en conflicto con el deber de proporcionar datos sobre la evolución de los contagios. Ante esto, es necesario que la difusión de información por parte tanto del gobierno como de los medios de comunicación siga determinadas pautas:
  - Evitar difundir datos demográficos sobre las zonas afectadas: nacionalidad, etnia, religión, nivel socioeconómico, etc.
  - Definir en detalle un nivel de desagregación territorial para los datos sobre contagios que permita conocer la evolución de la pandemia sin facilitar la identificación de los colectivos concretos que se hayan visto afectados.

**Figura 17. Desagregar los datos sobre personas contagiadas por áreas geográficas o acompañarlos de otros datos demográficos (nacionalidad, etnia, religión, nivel socioeconómico) puede propiciar generalizaciones erróneas y fomentar la estigmatización de colectivos en situación de vulnerabilidad**



Fuente: elaboración propia.

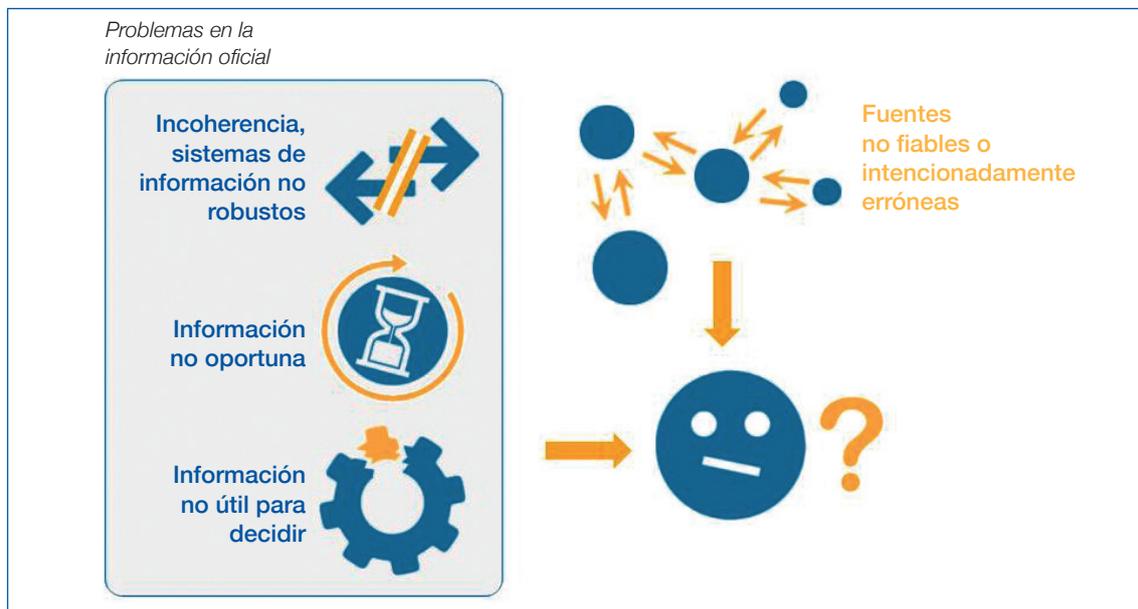
## Prevenir la desinformación y la infodemia

Entre los países consultados, hay consenso a la hora de señalar a publicación proactiva de información como el combate más efectivo a la proliferación de noticias falsas o de contenido confuso. En este sentido, los portales gubernamentales dedicados especialmente a difundir información relacionada con la COVID-19 se han mostrado como una de las soluciones más eficaces. Por un lado, facilitan que los distintos organismos ofrezcan información de manera coordinada, lo cual previene la circulación de mensajes confusos o incoherentes. Por otro lado, contar con un portal unificado evita que los ciudadanos necesiten acudir a diferentes fuentes para informarse.

- Un aspecto sobre el que se ha llamado la atención es la importancia de proporcionar con rapidez información armonizada a fin de prevenir la circulación de información procedente de fuentes no oficiales. No obstante, también se han señalado los riesgos de transmitir con inmediatez datos que no han sido debidamente contrastados o decisiones y planes de actuación que son susceptibles de sufrir modificaciones, ya que esto puede generar desconfianza en la ciudadanía.

- Junto con la publicación de información proactiva, también se han identificado otras acciones destinadas a combatir activamente la desinformación y la infodemia. Destacan los casos de Colombia, donde se ha permitido a los proveedores de telecomunicaciones priorizar determinados en las búsquedas en internet, y España, donde el gobierno ha emitido informes destinados a desmontar las noticias falsas que circulaban en medios abiertos. Aunque estas acciones están encaminadas a facilitar el acceso a la información pública y evitar la propagación de rumores y noticias falsas, algunos pronunciamientos han advertido sobre los riesgos que plantean para la libertad de información y opinión por parte de la ciudadanía.

**Figura 18. La incoherencia, la falta de rapidez y la falta de utilidad son tres factores clave que generan desconfianza y propician que los ciudadanos y ciudadanas consulten fuentes de información no oficiales y no fiables**



Fuente: elaboración propia.

- En el combate a la desinformación y la infodemia, destaca también el papel de la prensa, que en ocasiones ha contribuido a desmontar noticias falsas y es además un agente esencial para garantizar que la ciudadanía reciba únicamente información veraz. En algunos países (Guatemala), el órgano garante del derecho de acceso a la información ha realizado campañas para proteger la libertad de prensa, prevenir la estigmatización de los periodistas y fomentar la coordinación entre los organismos públicos y los medios de comunicación.

**Figura 19. Garantizar la libertad de prensa y proporcionar activamente a la ciudadanía información oportuna, de calidad y veraz contribuye a combatir la desinformación y la infodemia**



Fuente: elaboración propia.

### **Excepciones de transparencia por eficacia en la gestión de la pandemia (salud pública)**

Se han identificado pocos datos cuya reserva podría estar justificada para preservar la salud pública. El único ejemplo encontrado han sido la composición y los procesos deliberativos de los comités y mesas de trabajo constituidos para gestionar la emergencia sanitaria. Aunque reserva de este tipo de información está contemplada tanto en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información como en diversas leyes de transparencia nacionales, los países consultados no han llegado a un consenso sobre esta cuestión, ya que valoran de forma diferente los riesgos en cuanto a las presiones externas y su posible influencia en la toma de decisiones. Es necesario destacar que, efectivamente, los riesgos a este respecto son distintos en cada país, ya que tanto la naturaleza de los comités como el carácter vinculante de sus decisiones y recomendaciones varían en función de la estrategia adoptada por el Gobierno.



## 6. Recomendaciones a los órganos garantes

### 1. Reconocimiento legal

*El hecho de que los derechos de acceso a la información y protección de datos personales no estén recogidos en la legislación nacional como fundamentales puede poner en riesgo su ejercicio efectivo, al verse afectado, limitado o incluso suspendido por decisiones de actuación ante situaciones de emergencia y sus efectos. Durante la emergencia sanitaria causada por la COVID-19, se ha observado una protección más efectiva del derecho de acceso a la información en aquellos países en los que estos derechos han sido reconocidos como derechos fundamentales bien por la constitución, bien por la jurisprudencia.*

#### **Recomendación 1.1 – Reconocimiento como derecho fundamental**

Se recomienda a los órganos garantes trabajar con el poder legislativo y el poder judicial para reforzar el reconocimiento, como derechos fundamentales, de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

En Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Panamá y Perú, la constitución recoge explícitamente el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de todos los ciudadanos. En Colombia y Bolivia, la constitución también recoge el derecho de acceso a la información, aunque no lo reconoce explícitamente entre los derechos fundamentales.

Merece la pena destacar los casos de Colombia, El Salvador, Francia y Uruguay, en los que la jurisprudencia considera el acceso a la información como un derecho fundamental debido a que «está anclado al derecho de libertad de expresión; de petición y respuesta; y al principio democrático» (El Salvador), «se desprende del reconocimiento de los derechos inherentes a la personalidad humana» (Uruguay) o que «constituye una garantía fundamental otorgada a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas» (Francia).

#### **Recomendación 1.2 – Garantías para el ejercicio de derechos en estados de emergencia**

Se recomienda a los órganos garantes trabajar con el poder legislativo y el poder judicial para impulsar medidas normativas eficaces que establezcan salvaguardas y aseguren el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en estados de emergencia. Este tipo de garantías pueden estar contenidas tanto en los decretos que establecen el estado de emergencia como en la legislación que regula los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

## 2. Limitaciones y suspensiones de derechos

*El derecho de acceso a la información es un «derecho llave» que resulta esencial para proteger a la ciudadanía en situaciones de emergencia, para garantizar la rendición de cuentas y para generar confianza hacia las recomendaciones de las autoridades públicas. Además el derecho de acceso a la información tiene una repercusión en un amplio abanico de derechos (al trabajo, a la educación, a la libertad de movimiento, a la libertad de reunión, etc.). En consecuencia, las solicitudes de información relacionadas con la emergencia sanitaria y la gestión realizada por las autoridades públicas deben considerarse como parte de la respuesta general a la emergencia y, por lo tanto, como un servicio esencial y, en consecuencia, deben mantenerse, como todos los servicios esenciales. A la vista de las limitaciones de facto que se han venido dando durante la respuesta a la pandemia de COVID-19, se debería tender a incorporar principios y criterios específicos en el marco normativo para definir las posibles limitaciones y suspensiones, conforme a lo definido en las normas y estándares internacionales.*

### Recomendación 2.1 – Proporcionalidad de las limitaciones y suspensiones

Se recomienda a los órganos garantes trabajar con el poder ejecutivo y el poder legislativo para asegurar que ni el marco legal ni los decretos que declaran el estado de emergencia confieren a las autoridades públicas una capacidad indefinidamente amplia de limitar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. En su lugar, se recomienda establecer controles para asegurar que las limitaciones y suspensiones sean «necesarias», «proporcionales» y «estrictamente requeridas por las exigencias de la situación». En caso de que se pretenda que una suspensión generalizada de los plazos administrativos se aplique también a las solicitudes de acceso a la información, ello debe hacerse explícito en la misma norma, estableciendo claramente los supuestos en los que el derecho puede verse limitado o suspendido.

En Guatemala, el Gobierno exceptuó de la suspensión de plazos a las solicitudes de información: «se exceptúan de la presente disposición aquellos cómputos de plazos [...] relativos a la Ley de Acceso a la Información Pública»<sup>140</sup>.

En Perú, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitió la opinión consultiva N° 20-2020-JUS/DGTAIPD, en la que recordó a los sujetos obligados el deber de responder a las solicitudes de información en los casos en los que tuviesen acceso a la información solicitada y el solicitante hubiese optado por el correo electrónico como forma de entrega.

### Recomendación 2.2 – Previsión legal de las limitaciones y suspensiones

Se recomienda a los órganos garantes trabajar con el poder ejecutivo y el poder legislativo para asegurar que el marco legal prevé las posibles limitaciones y suspensiones de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales en situaciones de emergencia. Este tipo de especificaciones pueden estar contenidas tanto en los decretos que establecen el estado de emergencia como en la legislación que regula los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

140. Guatemala. Decreto del Congreso 12-2020, Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19, artículo 19.

En Uruguay, la Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data establece que «el previo consentimiento no será necesario cuando se trate de datos personales relativos a la salud y sea necesario por razones de salud e higiene públicas, de emergencia o para la realización de estudios epidemiológicos, en tanto se preserve la identidad de los titulares de los datos mediante los mecanismos de disociación adecuados» (artículo 17). Además, el artículo 18 de esta ley contiene una mención especial para los datos personales de carácter sensible: «ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles. Éstos sólo podrán ser objeto de tratamiento con el consentimiento expreso y escrito del titular. Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley, o cuando el organismo solicitante tenga mandato legal para hacerlo. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando se disocian de sus titulares».

### Recomendación 2.3 – Extensión de plazos de respuesta

En los casos en los que se considere necesario llevar a cabo una flexibilización en los plazos de respuesta a las solicitudes de información, se recomienda que la flexibilización se realice caso por caso atendiendo a los obstáculos particulares afrontados por cada sujeto obligado.

En Escocia, la Ley de Coronavirus permitió que el Comisionado de Información decidiera si una autoridad estaba exenta de cumplir los plazos de respuesta a las solicitudes de información, en los casos en los que el retraso se debiera a los efectos de la COVID-19, resultase razonable y atendiese al interés público<sup>141</sup>.

En Alemania, las autoridades públicas únicamente han expresado dificultades para responder en plazo en caos puntuales. Por lo tanto, los plazos han sido ampliados de forma individualizada después de llevar un análisis caso por caso.

En México, el acuerdo ACT-PUB/30/04/2020.02 emitido por el INAI establece que, en aquellos casos en los que «la búsqueda [...] implique situaciones de riesgo para el personal de las unidades administrativas correspondientes, [...] a fin de mitigar los riesgos que la COVID-19 representa para la salud, ello deberá hacerse del conocimiento del solicitante, de manera fundada y motivada [...] explicando los motivos, razones o circunstancias por los que no es posible proporcionar la información, dentro de los plazos legales, y estableciendo un tiempo razonable para su atención».

### Recomendación 2.6 – Priorización de solicitudes de información relacionadas con la emergencia o la respuesta dada por las autoridades públicas

Se recomienda establecer mecanismos para dar prioridad a solicitudes de información relacionadas con la emergencia o la respuesta dada por las autoridades públicas. Esta priorización puede consistir en el refuerzo de las garantías administrativas o legales, la reducción de los plazos de respuesta o la excepción.

141. Reino Unido. Coronavirus (Scotland) Act 2020, sección 6, parte 2, párrafos 5(2), 5(5) y 6(2). [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/schedule/6/enacted>

En Serbia, el Comisionado de Información Pública señaló que la información relacionada con la emergencia sanitaria debía ser proporcionada en un margen de 48 horas.

En México el Pleno del INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) aprobó el 30 de abril un acuerdo que determinó reactivar los plazos para todas las solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales y sus posibles medios de impugnación, tanto para el INAI como para aquellos sujetos obligados que realizan actividades esenciales. La excepción afectó a 244 sujetos obligados. De igual forma, el INAI acordó dejar sin efectos la suspensión de plazos en asuntos que se encontrasen estrechamente relacionados con el tratamiento de datos personales en posesión de los particulares en el contexto de la emergencia sanitaria.

#### **Recomendación 2.4 – Mantenimiento del funcionamiento del órgano garante**

Se recomienda trabajar con el poder ejecutivo y el poder legislativo para asegurar que durante el estado de emergencia los órganos garantes mantienen sus funciones, especialmente en lo relativo a la tramitación de apelaciones.

#### **Recomendación 2.5 – Mantenimiento de los recursos ante juzgados**

Se recomienda trabajar con el poder ejecutivo y el poder legislativo para asegurar que durante el estado de emergencia los juzgados mantienen las funciones, especialmente en lo relativo a la tramitación de apelaciones.

### **3. Magistratura moral**

*La emisión de opiniones, recomendaciones, exhortaciones, pronunciamientos y advertencias forman parte por lo general de las funciones atribuidas por ley al órgano garante. Se trata de un papel que no se ve obstaculizado por la declaración del estado de emergencia, excepción o alarma, ya que resulta compatible con el trabajo en remoto y no se ve afectado por la suspensión de los procedimientos administrativos. La importancia de esta actividad durante la emergencia sanitaria se ha puesto de manifiesto de distinta manera. Por un lado, los ciudadanos y ciudadanas de a pie con frecuencia desconocen sus derechos, las fuentes de información disponibles y los trámites necesarios para solicitar información. Por otro lado, los propios sujetos obligados en ocasiones desconocen cómo afecta el estado de emergencia a sus obligaciones en materia de transparencia y se enfrentan a desafíos técnicos impuestos por la escasez de personal, el trabajo en remoto, la realización de trámites en línea y la necesidad de compaginar sus obligaciones en materia de transparencia con la atención a la emergencia sanitaria.*

#### **Recomendación 3.1 – Recordatorio de derechos**

Se recomienda a los órganos garantes emitir declaraciones destinadas a recordar la naturaleza de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales y enfatizar su importancia en contextos de emergencia.

En Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos emitió comunicados en redes sociales destinados a recordar la libertad de acceso a las fuentes de información y la publicidad de los actos administrativos de acuerdo con la Constitución:

<https://twitter.com/PDHgt/status/1245924094521929731?s=20>



En Perú, el Defensor del Pueblo publicó un artículo en prensa subrayando la importancia del acceso a la información durante la emergencia sanitaria: «mantener informada a la ciudadanía es una de las armas más poderosas con las que cuenta el Estado para enfrentar con éxito esta crisis».

<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/la-informacion-en-tiempos-de-coronavirus-por-walter-gutierrez-noticia/>

### Recomendación 3.2 – Recordatorio de obligaciones

Se recomienda a los órganos garantes emitir declaraciones destinadas a recordar a los sujetos obligados sus obligaciones en materia de acceso a la información y protección de datos personales y exhortarles a su cumplimiento.

El Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador emitió un pronunciamiento específicamente dirigido a las municipalidades subrayando la obligación de publicar información de forma clara, completa, oportuna y suficiente y recordando las posibles sanciones en caso de incumplimiento:

<https://www.iaip.gob.sv/pronunciamiento-del-iaip-ante-medidas-adoptadas-por-municipalidades-ante-el-covid-19/>

En Paraguay, el Ministerio de Justicia instó a los sujetos obligados a verificar diariamente el Portal Unificado de Acceso a la Información Pública durante la emergencia sanitaria a fin de dar respuesta a las solicitudes de información en los de quince días hábiles establecidos por la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

[http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/organismos-y-entidades-del-estado-deben-verificar-diariamente-portal-de-aip?ccm\\_paging\\_p=3](http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/organismos-y-entidades-del-estado-deben-verificar-diariamente-portal-de-aip?ccm_paging_p=3)

### Recomendación 3.3 – Alerta sobre riesgos

Se recomienda a los órganos garantes identificar los riesgos específicos para los derechos de acceso a la información y protección de datos personales que se generan durante la situación de emergencia. Se recomienda emitir advertencias destinadas a comunicar estos riesgos de forma clara con una llamada a la acción.

El Consejo de Protección de Datos Personales de Panamá se reúne para analizar el manejo de datos personales por parte de las distintas plataformas que se están utilizando en el estado de emergencia.

<https://www.antai.gob.pa/consejo-de-proteccion-de-datos-personales-analiza-manejo-de-la-informacion-por-covid-19/>

El presidente del Consejo Para la Transparencia de Chile califica de «*extrema gravedad*» e «*irresponsable*» la publicación de mapas con datos de eventuales contagiados por COVID-19 en medio digital:

<https://www.consejotransparencia.cl/presidente-del-cplt-califica-de-extrema-gravedad-e-irresponsable-publicacion-de-mapas-con-datos-de-eventuales-contagiados-por-covid-19-en-medio-digital/>

### Recomendación 3.4 – Adaptación de obligaciones a la emergencia

Se recomienda a los órganos garantes que, teniendo en cuenta las obligaciones legales y los riesgos detectados, emitan requerimientos o directrices destinados específicamente a garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales durante la situación de emergencia.

La Agencia Española de Protección de Datos emitió un informe sobre el tratamiento de datos en relación con la COVID-19:

<https://www.aepd.es/es/documento/2020-0017.pdf>

La Contraloría General de la Unión de Brasil (CGU) emitió una guía de «buenas prácticas para la integridad en las relaciones público-privadas en tiempos de pandemia». Las buenas prácticas se agrupan en varias líneas estratégicas: orientación, registro, divulgación, monitoreo, denuncia y preservación de la imagen.

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha-integridade-covid.pdf>

### Recomendación 3.5 – Apoyo y orientación a sujetos obligados

Se recomienda a los órganos garantes que durante la situación de emergencia mantengan abiertos canales de comunicación con los sujetos obligados destinados a brindar orientaciones técnicas y resolver dudas en relación con las obligaciones en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Durante el estado de emergencia, la Dirección de Acceso a la Información de Paraguay contactó de manera regular con las unidades de información mediante correo electrónico y aplicaciones de mensajería. Junto con esto, la Dirección forma parte de foros y grupos de difusión enfocados cuya finalidad es facilitar la comunicación entre sus miembros y responder de forma rápida las consultas planteadas por los sujetos obligados en materia de acceso a la información pública.

### Recomendación 3.6 – Modificaciones legales

Se recomienda a los órganos garantes revisar la legislación vigente a fin de detectar las deficiencias que actualmente dificultan la protección de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, especialmente en contextos de emergencia.

Durante el estado de emergencia, el Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT) planteó la revisión de la Ley de Transparencia: *«el Consejo para la Transparencia considera relevante reflexionar sobre los alcances de la ley vigente ya que, si bien ofrece instrumentos de protección a derechos fundamentales que esta institución ejerce con rigor, la situación actual de control de la pandemia nos invita a repensar y fortalecer su alcance. En este marco, instaremos a que recomendaciones de transparencia proactiva como las planteadas tengan carácter de obligaciones de transparencia activa susceptibles de supervisión, aprovechando para ello la actual discusión de perfeccionamiento legislativo en que se encuentra la Ley de Transparencia vigente».*

<https://www.consejotransparencia.cl/declaracion-publica-cplt-la-transparencia-legitima-las-decisiones>

Igualmente, durante la emergencia sanitaria el CPLT planteó al Ejecutivo la posibilidad de tramitar una ley corta que permitiese abordar, entre otras materias, el tratamiento de datos biométricos o el establecimiento de una autoridad que controle, fiscalice y aplique un régimen de sanciones en caso de brechas o vulneraciones a la seguridad de los datos:

<https://www.consejotransparencia.cl/especialistas-apuntan-a-modernizar-de-ley-de-proteccion-de-datos-y-mas-transparencia-en-uso-de-ciertas-tecnologias-para-enfrentar-la-pandemia-por-covid-19/>

### Recomendación 3.7 – Conservación de la información

Se recomienda a los sujetos obligados establecer requerimientos o directrices destinados conservar información que permita evaluar posteriormente la respuesta dada a la emergencia, generar conocimiento y lecciones aprendidas y que contribuya a la construcción de la memoria.

En el Reino Unido, la Oficina del Comisionado de Información (ICO) aludió al registro de la toma de decisiones destinado a realizar una evaluación con posterioridad a la emergencia sanitaria: *«El ICO reconoce que la reducción de los recursos de los sujetos obligados podría afectar a su capacidad para cumplir con aspectos de la ley de libertad de información, como la rapidez con que se tramitan las solicitudes de información, pero espera que se sigan tomando las medidas adecuadas para registrar la toma de decisiones, de modo que la información esté disponible al concluir la emergencia».*

## 4. Barreras prácticas para la respuesta a la emergencia

*Más allá de las disposiciones legales y la declaración de los estados de emergencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales se ha visto limitado por las capacidades reales de los sujetos obligados y los órganos garantes de operar en estos contextos de emergencia. La implantación en un corto espacio de tiempo del teletrabajo y los trámites en línea han sido señalados con frecuencia como los principales obstáculos encontrados. Desde una lógica de reducción del riesgo de desastres, la definición de planes de contingencia y la digitalización de los archivos y la implantación progresiva del trabajo en remoto y la realización en línea se*

*consideran como elementos necesarios para garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en futuras situaciones de emergencia.*

#### **Recomendación 4.1 – Planes de contingencia de los órganos garantes**

Se recomienda a los órganos garantes definir planes de contingencia que les permitan continuar su actividad en distintos contextos de emergencia. Para garantizar su efectividad, es necesario que estos planes de contingencia cuenten con recursos suficientes y tengan en cuenta los riesgos y las necesidades que la población experimenta de forma específica en contextos de emergencia.

#### **Recomendación 4.2 – Planes de contingencia de los sujetos obligados**

Se recomienda a los órganos garantes promover la adopción de planes de contingencia por parte de los sujetos obligados destinados a hacer frente a sus obligaciones en lo que se refiere a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en contextos de emergencia. Para garantizar su efectividad, estos planes de contingencia deberán estar adaptados a las competencias de los sujetos obligados, como a los riesgos y las necesidades que la población experimenta de forma específica en contextos de emergencia.

En Armenia, todos los organismos gubernamentales designaron funcionarios específicos responsables del acceso a la información durante la emergencia sanitaria.

#### **Recomendación 4.3 – Trabajo en remoto**

Se recomienda a los órganos garantes colaborar con el poder ejecutivo para promover el trabajo en remoto, poniendo en marcha las medidas necesarias para que resulte accesible, eficaz, seguro y compatible con el bienestar del personal que trabaja en los órganos garantes y los sujetos obligados.

La implantación previa del trabajo en remoto ha resultado un factor clave para mantener la eficacia en la respuesta a las solicitudes de información en países como Luxemburgo, donde un gran número de funcionarios públicos solían trabajar desde su casa con anterioridad a la emergencia sanitaria.

Uruguay se encuentra entre los países que ha realizado mayores esfuerzos para facilitar el trabajo en remoto y evitar que interfiriese en el ejercicio del derecho acceso a la información pública. Durante la emergencia sanitaria, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) emitió distintas recomendaciones y guías sobre herramientas digitales, requerimientos legales, seguridad informática y bienestar socioemocional de los trabajadores: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/teletrabajo>

#### **Recomendación 4.4 – Trámites en línea**

Se recomienda a los órganos garantes colaborar con el poder ejecutivo para avanzar en la implementación de los trámites en línea, incorporando controles de seguridad y garantías procedimentales que permitan tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos realizar de forma remota los trámites relacionados con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. No obstante, se considera especialmente relevante que, a medida que avanza la implementación de los trámites en línea, las vías tradicionales de relación con las autoridades públicas se mantengan activas a fin de garantizar que el ejercicio de estos derechos no se vea obstaculizado por la brecha digital o cualquier otro obstáculo relacionado con las capacidades, los recursos, la lengua o las circunstancias particulares de los ciudadanos y las ciudadanas.

Entre las medidas implantadas durante la emergencia sanitaria cabe destacar el caso de Colombia, que estableció la notificación de actos administrativos por medios electrónicos mediante el Decreto 491 de 2020. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Ecuador puso en funcionamiento durante la emergencia sanitaria el nuevo servicio de asesoría y atención defensorial en línea:  
<https://www.dpe.gob.ec/asesoria-y-atencion-defensorial-en-linea-un-nuevo-servicio-que-habilita-la-defensoria-del-pueblo/>

#### **Recomendación 4.5 – Digitalización de archivos**

Se recomienda promover la digitalización de archivos a nivel nacional, regional y municipal poniendo en funcionamiento sistemas seguros de gestión y acceso a los documentos y registros digitales.

La RTA cuenta con distintos recursos relacionados con la gestión de documentos y la administración de archivos que se encuentra disponible para el público en su página web:  
<http://mgd.redrta.org/mgd/site/edic/base/port/inicio.html>

#### **Recomendación 4.6 – Procedimientos de acceso a documentos y registros en formato físico**

Se recomienda definir procedimientos que establezcan pautas para poder acceder de forma segura durante la situación de emergencia a los documentos o registros en formato físico. El acceso a documentos y registros en formato físico está justificado cuando no haya otro formato disponible o cuando así lo demanden las capacidades de la persona solicitante.

### **5. Personas en situación de vulnerabilidad**

*La protección del derecho de acceso a la información debe poner un foco especial en las personas cuya situación de vulnerabilidad se ha agravado durante la emergencia. De entre las distintas barreras de acceso a la información, vale la pena llamar la atención sobre la brecha digital, que debe ser vista no sólo como la dificultad para acceder a recursos digitales, sino como una cuestión más amplia que engloba todos aquellos elementos que dificultan el uso de los canales digitales como vía principal de relación con las instituciones públicas: analfabetismo digital, diferencias culturales, discapacidad, etc. Durante la emergencia sanitaria, las estrategias de comunicación y rendición de cuentas por parte de instituciones públicas han puesto el foco en los medios digitales, debido a su capacidad para agilizar y democratizar el acceso a la información por sectores amplios de la sociedad. Sin embargo, el creciente porcentaje de los trámites que se realizan a través de canales digitales no debe hacer que se pase por alto a todas aquellas personas que no pueden hacer uso de estos canales debido a barreras geográficas, culturales, tecnológicas o de otro tipo.*

#### **Recomendación 5.1 – Estrategias multicanal para combatir la brecha digital en la respuesta a solicitudes de información**

Durante el estado de emergencia, se recomienda poner en marcha estrategias multicanal que permitan responder a las solicitudes de información realizadas por cualquier persona independientemente de sus capacidades o de los medios disponibles a su alcance. En especial, se recomienda mantener activos medios alternativos a internet: atención presencial, atención telefónica, correo postal u otros. Se recomienda definir protocolos de seguridad que permitan responder a las solicitudes de información sin poner en riesgo la salud de la ciudadanía o de los servidores públicos.

Como ejemplo positivo cabe destacar a Portugal, que garantizó la atención presencial durante la emergencia sanitaria mediante un servicio de cita previa. Esta medida hizo que fuera posible continuar respondiendo a solicitudes de información realizadas por personas con dificultades para acceder a recursos digitales.

### **Recomendación 5.2 – Estrategias multicanal para para combatir la brecha digital en la difusión de información**

Durante el estado de emergencia, se recomienda establecer requerimientos o directrices destinadas a que los sujetos obligados adopten estrategias de difusión que combinen los medios digitales con otros que permitan que la información llegue a toda la población independientemente de sus recursos económicos, acceso a recursos digitales, capacidades, idioma o proximidad a núcleos urbanos. En función de las necesidades detectadas, la estrategias deberán hacer uso de televisión, radio o de los medios que se consideren más adecuados en cada caso.

### **Recomendación 5.3 – Accesibilidad por parte de personas con discapacidad**

Se recomienda que tanto los canales para realizar solicitudes de información como los utilizados para publicar información de forma proactiva incorporen un enfoque que permita el acceso por parte de personas con discapacidad visual, auditiva e intelectual. Se recomienda adoptar un enfoque diferencial que permita dar respuesta a las necesidades existentes según el tipo de discapacidad y los canales utilizados para transmitir la información.

### **Recomendación 5.4 – Información en distintas lenguas**

Se recomienda que tanto los canales para realizar solicitudes de información como los utilizados para publicar información de forma proactiva se lleve a cabo en distintas lenguas atendiendo a la diversidad existente en el país.

En España, el Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña pone a disposición de la ciudadanía información sobre la COVID-19 en distintas lenguas:  
<https://canalsalut.gencat.cat/ca/salut-a-z/c/coronavirus-2019-ncov/index.html>

### **Recomendación 5.5 – Prevención de la estigmatización y protección de la privacidad**

Se recomienda a los órganos garantes establecer medidas que permitan publicar información útil sobre la emergencia sanitaria y su gestión sin poner en peligro la privacidad de las personas afectadas y sin propiciar la estigmatización de colectivos en situación de vulnerabilidad. Se recomienda prestar especial atención para evitar la divulgación de datos de individuos concretos que se hayan visto afectados por la emergencia o que hayan recibido ayudas públicas.

Algunas medidas que pueden prevenir la estigmatización de colectivos en situación de vulnerabilidad son el establecimiento de un nivel máximo de desagregación territorial de los datos publicados o la separación de la información sobre contagios de otros datos demográficos (nacionalidad, etnia, religión, nivel socioeconómico).

## 6. Transparencia activa y derecho a la salud

*Durante la crisis generada por la epidemia de COVID-19, la publicación proactiva de información relacionada con la gestión de la emergencia ha demostrado ser un elemento necesario para garantizar la rendición de cuentas y apoyar la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas y la ciudadanía. De esta manera, el derecho de acceso a la información se ha mostrado como un «derecho llave» que tiene una repercusión directa en el derecho a la vida y a la salud, así como en un amplio abanico de derechos (al trabajo, a la educación, a la libertad de movimiento, a la libertad de reunión, etc.). Tradicionalmente, los requerimientos de publicación activa se centran en aspectos organizativos, procedimentales y presupuestarios, por lo que se hace necesario avanzar para incorporar variables socio-sanitarias, económicas y de cualquier ámbito relacionado con la gestión de la emergencia. La publicación de información estandarizada, coherente, oportuna y de calidad se considera un elemento clave para valorar la eficacia de las distintas medidas adoptadas, apoyar la toma de decisiones, generar confianza en la ciudadanía y combatir la infodemia y la desinformación.*

### Recomendación 6.1 – Nuevos requerimientos de transparencia activa

Se recomienda emitir nuevos requerimientos o directrices con el fin de que los sujetos obligados publiquen de forma activa información sobre la emergencia desde una perspectiva amplia que incorpore riesgos, impactos, consecuencias, estrategias, planes de acción, medidas implementadas y efectividad de las mismas. Esta información debería abarcar variables socio-sanitarias (fallecimientos, contagios, ingresados, ingresados en unidades de cuidados intensivos, ocupación hospitalaria o personal de rastreo entre otras), así como información relacionada con la economía, el empleo, la educación, medidas de distanciamiento social, restricciones de movimiento, protocolos de ocio o cualquier otro ámbito que se vea afectado por la emergencia.

En Ecuador, la Defensoría del Pueblo emitió el Oficio N° DPE-DDP-2020-0231-O, en el que estableció ocho obligaciones concretas en materia de transparencia dirigidas al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE):

1. Publicación diaria de las defunciones clasificadas por provincia y cantón.
2. Publicación de las bases de datos completas del Ministerio de Salud y el Registro Civil en formato de datos abiertos.
3. Adición al portal web de COVID-19 de una pestaña o enlace con la información mínima requerida en materia de transparencia activa por la Ley de Transparencia.
4. Publicación de información sobre contratación pública durante la emergencia.
5. Mantenimiento de registros y de toda la información relacionada con la emergencia que permita posteriormente rendir cuentas y trazar las acciones realizadas.
6. Garantía de la protección de la privacidad y los datos personales de la ciudadanía.
7. Publicación de las actas completas de las sesiones del COE Nacional.
8. Atención oportuna y prioritaria a las solicitudes de información dirigidas al COE Nacional.

### Recomendación 6.2 – Actualización de los requerimientos de transparencia activa

Se recomienda que, a medida que evolucione la situación de emergencia y se atraviesen las distintas fases de respuesta inicial y recuperación, los órganos garantes adapten los requerimientos o directrices de transparencia activa a fin incorporar las variables necesarias para apoyar la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Esto debe hacerse teniendo en cuenta que hay información cuya relevancia no es posible prever en un primer momento de respuesta a la emergencia, por lo que es necesario adoptar una actitud dinámica que responda a las necesidades de información en

cada momento. A la hora de modificar los requerimientos de transparencia activa, se considera especialmente relevante responder a las demandas de periodistas, agentes de la sociedad civil y otras personas o grupos que tengan la intención de utilizar la información para sensibilizar al público sobre la emergencia.

Un ejemplo de colaboración estrecha se ha dado en Brasil, donde la CGU (Controladoria-Geral da União) participó en el comité de crisis designado para supervisar y dar seguimiento de los impactos de la COVID-19. Por solicitud del comité, el Ouvidor-General de la Unión presentó directrices y buenas prácticas en transparencia a sus miembros. Durante la emergencia sanitaria, la CGU realizó distintos informes con todas las manifestaciones recibidas y los presentó diariamente al Comité de Crisis para apoyar la toma de decisiones encaminadas a la mejora de los servicios y a perfeccionamiento de la transparencia de las acciones relacionadas con la gestión de la emergencia.

### **Recomendación 6.3 – Coordinación con el órgano garante**

Se recomienda promover espacios de colaboración entre el órgano garante y las autoridades que lideren la gestión de la emergencia a fin de incluir la publicación de información y la rendición de cuentas como una parte integral de la respuesta a la emergencia.

En México, el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) instaló una mesa de trabajo en conjunto con el Sector Salud del país con el objetivo de analizar los atributos de información en el portal del gobierno sobre el coronavirus, asegurar la accesibilidad del portal y dar a conocer información útil.

En Uruguay, la respuesta a la emergencia sanitaria ha estado liderada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud Pública, asesorados por un panel de expertos médicos y por el Centro Nacional de Emergencia, en coordinación permanente con los diferentes organismos públicos entre los que se encuentra la AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento). La participación de AGESIC ha resultado de especial importancia debido las necesidades crecientes de uso de tecnologías de la información.

### **Recomendación 6.4 – Coordinación entre los órganos garantes**

En los países en los que existan distintos órganos garantes con distintas competencias, se recomienda establecer mecanismos de coordinación que permitan establecer criterios comunes y articular las actividades de acompañamiento y supervisión de los sujetos obligados.

En México, el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) realizó durante la emergencia sanitaria distintas acciones destinadas a coordinar la actuación de los órganos garantes que operan en cada uno de los estados mexicanos.

### **Recomendación 6.5 – Calidad de la información**

Se recomienda definir criterios de calidad destinados a garantizar que la información publicada de forma activa por los sujetos obligados esté armonizada y resulte accesible, comprensible, oportuna, coherente, útil, con base científica y reutilizable. Se recomienda que estos criterios sean distintos de los criterios de calidad exigidos de manera ordinaria y se adapten a la información relacionada con

la respuesta a la emergencia, de forma que se clarifique en la medida de lo posible todo lo relacionado con formatos, soportes, fuentes de información, plazos de actualización, etc.

#### **Recomendación 6.6 – Verificación de la información**

Se recomienda que los órganos garantes lleven a cabo tareas de verificación destinadas a asegurar que la información publicada por los sujetos obligados de forma activa se ajusta a los requerimientos o directrices establecidos y sigue los criterios de calidad definidos. Las medidas de apercibimiento o sanción pueden ser una manera eficaz para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

En Honduras, el IAIP verificó de oficio la información publicada en relación con la emergencia sanitaria tanto en los portales propios de los sujetos obligados, como en el Portal de Emergencia COVID-19: «se trazaron objetivos de cumplimiento para las municipalidades a través de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización para condicionar la transferencia a las alcaldías, por lo que se debe de llevar una constancia emitida por el IAIP, donde se evidencia el cumplimiento de la publicación de la información». Como fruto de esta labor, el IAIP publicó informes de verificación, informó sobre casos de incumplimiento y advirtió sobre a la posibilidad de interponer sanciones.

En Perú, la Defensoría del Pueblo presentó el 27 de abril la primera entrega del informe de supervisión de los portales de transparencia del sector salud durante la emergencia por la COVID-19. Ante omisiones en la difusión de información, la Defensoría del Pueblo realizó las recomendaciones correspondientes para garantizar a la ciudadanía su derecho a la información.

## **7. Control de compras e inversiones públicas**

*En situaciones de emergencia como la vivida durante la pandemia de COVID-19, es necesario actuar y responder rápidamente para salvar vidas y mitigar los efectos directos provocados por el desastre. Por ello, es esperable que se articulen procedimientos administrativos extraordinarios de compra, inversión o contratación, con la urgencia de obtener los recursos, las ayudas, los equipos o los materiales necesarios para hacer frente a las necesidades emergentes. Sin embargo, en ese contexto extraordinario se incrementa también el riesgo de que se produzcan hechos y decisiones irregulares y arbitrarias, al desactivar algunos controles preventivos en los procedimientos. Por este motivo, es necesario contar con esquemas de transparencia que armonicen la necesidad de agilizar la respuesta por parte de las autoridades públicas y a la vez garanticen unos estándares mínimos de acceso a la información y rendición de cuentas.*

#### **Recomendación 7.1 – Definición de los controles en situaciones de emergencia**

Para garantizar el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en situaciones de emergencia, se recomienda trabajar con los poderes ejecutivo y legislativo a fin de promover cambios legales necesarios para establecer los controles sobre compras e inversiones públicas que deben aplicarse en situaciones de emergencia. Estas especificaciones pueden llevarse a cabo en la normativa sobre compras e inversiones públicas o en los decretos mediante los cuales se aprueba el estado de emergencia. Los controles establecidos pueden ser tanto *ex-ante* (con anterioridad a la compra o inversión) como *ex-post* (con posterioridad a la compra o inversión).

Cabe destacar el caso de República Dominicana, que cuenta con procedimientos de compras y contrataciones en estados de emergencia definidos en el Reglamento de Compras y Contrataciones Públicas (Decreto N° 543-12). Este reglamento establece que en los procesos de emergencia no será necesario contar con la certificación de existencia de fondos y cuota de compromiso emitidas por la entidad contratante. Sin embargo, sí obliga a que la entidad contratante publique los requerimientos de compras y contrataciones a ser llevados a cabo para dar respuesta a la situación de emergencia y establece que toda oferta que cumpla con los requerimientos establecidos tendrá derecho a presentar su oferta, la cual deberá ser evaluada, debiendo prevalecer los criterios de calidad y mejor precio ofertado.

### **Recomendación 7.2 – Información sobre procesos de adjudicación**

Se recomienda que los requerimientos de transparencia activa sobre procesos de compra, inversión o contratación incluyan información sobre los procesos de adjudicación y ejecución: plazos de adjudicación, número y características de las ofertas recibidas, identidad de los ofertantes, precios de las ofertas recibidas, criterios de selección, comunicación previa a la licitación con los posibles proveedores, etc.

### **Recomendación 7.3 – Adaptación de los controles a las distintas fases de respuesta**

Se recomienda que los requerimientos de transparencia sobre compras, inversiones y contrataciones públicas estén adaptados a las distintas fases de respuesta inicial y recuperación posterior. En los distintos momentos de gestión de la emergencia, será necesario encontrar un balance distinto entre la necesidad de agilizar la respuesta por parte de las autoridades públicas y la necesidad de velar por el uso responsable de los fondos públicos, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.

## 7. Epílogo: la información salva vidas en un contexto de emergencia

La pandemia de COVID-19 es un desastre que ha puesto a prueba la eficacia y robustez de las normativas y políticas públicas y del estado de derecho en los diversos países. Los sistemas de transparencia que buscan proteger el derecho de acceso a la información se han visto tensionados; se ha puesto a prueba tanto su capacidad para mantener sus funciones como su eficacia a la hora de proteger derechos.

Una lección aprendida en el ámbito del derecho de acceso a la información es que ningún país, marco legal, política pública, órgano garante o sujeto obligado preveía este escenario excepcional de pandemia, ni estaba preparado para afrontar los retos de un evento de emergencia como el que les ha llevado la COVID-19. Sin embargo, del análisis de los comportamientos y experiencias en los diversos países de la región de América Latina y de Europa, se puede concluir que no todos los sistemas estaban igual de preparados para afrontar los desafíos en un contexto de emergencia como este, y que por tanto han existido distintos niveles de eficacia a la hora de garantizar el derecho de acceso a la información.

**Figura 20. Resumen de las recomendaciones realizadas para garantizar el ejercicio de derechos en situaciones de emergencia**



Fuente: elaboración propia.

La pandemia nos ha puesto ante el espejo para analizar en qué grado los marcos legales definidos, las políticas públicas, las instituciones y la propia sociedad en este contexto extraordinario evidencian que el derecho de acceso a la información, aparte de derecho humano, es un «derecho llave», y que por tanto es útil para garantizar, proteger y ejercer otros derechos humanos. Los derechos humanos a una vida digna y a la salud sin duda se están poniendo en riesgo en la emergencia sanitaria global, pero también hay que considerar que otros derechos, como los laborales, económicos, sociales, de la infancia, de la mujer, de las personas con discapacidad, de los mayores, y de colectivos en situación de vulnerabilidad, entre otros, están en riesgo por los efectos directos de la pandemia.

Se puede afirmar que la COVID-19 ha puesto a prueba los sistemas jurídicos, institucionales y a la propia sociedad civil, en cuanto a la utilidad del derecho de acceso a la información para proteger y ejercer otros derechos. Este contexto, no previsto y atípico, ha puesto en evidencia las debilidades y fortalezas, ha generado nuevos desafíos y dilemas prácticos, y ha desplazado la frontera del derecho de acceso a la información, generando conexiones y colisiones directas con el ejercicio efectivo de otros derechos. Se podría interpretar que estos meses de pandemia han servido para hacer una validación real, aunque dolorosa, de la eficacia de los sistemas jurídicos e institucionales cuyo objetivo es la garantía de derechos. Esto sería válido también para los sistemas de garantía y protección del derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales.

Quizás uno de los hallazgos del informe, después del análisis realizado, podría ser que la Información salva vidas en un contexto de emergencia, como la pandemia. Sin duda, del análisis tanto de las fuentes documentales, como del taller y las entrevistas, se puede concluir el gran valor de la transparencia activa a la hora de tomar decisiones en las actuaciones de las instituciones y la ciudadanía. Una transparencia activa que aporte una información de calidad, oportuna, real, armonizada, confiable, y con base técnico-científica permite responder mejor y con antelación a los riesgos de la pandemia. Por ello se debería profundizar en cómo asegurar el ejercicio efectivo y universal del derecho, así como acentuar en mayor medida la necesidad de mejorar la utilidad de la información publicada, superando los tradicionales requisitos de naturaleza principalmente administrativa. Por otro lado, convendría abordar las debilidades y retos, en marcos legales, institucionales, procedimentales, así como las barreras prácticas, que la pandemia ha puesto en evidencia, al requerir actuar en un contexto atípico.

Se puede afirmar, por tanto, que la pandemia y sus efectos nos han puesto frente la oportunidad práctica, aunque dolorosa, para avanzar en mejorar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información, así como para aumentar la utilidad de la misma para el ejercicio de otros derechos.

Los desafíos son diversos, especialmente entre los distintos países con marcos legales e institucionales propios. No obstante, en gran medida estos desafíos están muy relacionados y conectados. Los desafíos se podrían clasificar como los jurídico-normativos, los institucionales, los procedimentales, los relacionados con la transparencia activa, los que tienen que ver con las barreras prácticas y los relacionados con nuevos retos y riesgos.

Los desafíos jurídico-normativos incluyen al menos los relacionados con el grado de reconocimiento de derechos fundamentales, la necesidad de asegurar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en normativas para gestionar y gobernar en contextos de emergencia, regular previamente las posibles suspensiones, limitaciones y excepciones, así como asegurar la capacidad de apelar o acceder a la justicia por parte de los titulares de derecho, entre otras cuestiones. Es evidente que cada país tiene una hoja ruta propia al respecto.

Los desafíos institucionales están más relacionados con la autoridad, independencia, capacidad, recursos y funciones de los órganos garantes, así como con las capacidades y recursos de los sujetos obligados. Los distintos países han definido sistemas de garantía de estos derechos diversos, algunos de nivel nacional, y otros descentralizados, otros que unen en sus competencias la garantía de ambos derechos y otros no. También el grado de independencia y autoridad varía, así como algunas de sus funciones. De cualquier forma, todos los países tienen la posibilidad de reforzarlos, y mejorar la coordinación tanto entre órganos garantes, como con las instituciones públicas que tienen la responsabilidad de responder a la pandemia y sus efectos.

Sin duda, los desafíos procedimentales son muchos, algunos nuevos y otros tradicionales, pero ambos se han evidenciado más claramente en este contexto de la emergencia. La pandemia, y el contexto que está definiendo la respuesta, han puesto a las instituciones públicas y los órganos garantes ante retos y problemas prácticos, relacionados con el desarrollo eficaz de sus funciones, la urgencia en revisar los procesos y procedimientos de trabajo, así como la necesidad de contar con nuevos sistemas, equipos y capacidades. Tener un plan de contingencia que definiera cómo actuar en situaciones de emergencia facilitaría afrontar posibles situaciones similares en el futuro de manera preventiva y con más capacidades, o por ejemplo tener archivos electrónicos y acceso a ellos en remoto facilitaría un cambio a trabajo en remoto sin verse afectadas gravemente las actividades y funciones de las instituciones. El trabajo en remoto para ser eficaz requiere tener preparados protocolos, equipos, sistemas de información, procesos y capacidades adecuadas. La pandemia y cómo se ha respondido a la misma ofrecen lecciones interesantes para pensar en nuevos planes de mejora.

Uno de los desafíos que más se ha evidenciado y donde en el futuro debería acentuarse el esfuerzo es en relación a la naturaleza, calidad y utilidad de la información que publican las instituciones como un ejercicio de transparencia activa. La pandemia ha demostrado que tener una información de calidad, basada en evidencias técnicas y científicas, confiable, oportuna y útil es clave para tomar decisiones adecuadas y elaborar estrategias preventivas de actuación temprana, que permitan controlar la pandemia de forma más eficaz y por tanto salvar vidas y ahorrar efectos negativos en la salud pública, la economía y la sociedad. La prioridad en la pandemia, desde el punto de vista del derecho de acceso a la información, sería promover la definición de estándares y criterios sobre la información relevante a publicar bajo los esquemas de transparencia activa, para combatirla y ser eficaz en la recuperación.

No obstante, este esfuerzo no debería limitarse sólo a trabajar por mejorar y hacer más útil la información publicada activamente sobre indicadores socio-sanitarios, para estar preparados ante nuevas pandemias o crisis sanitarias, sino que debería animar a profundizar en mejorar la información activa que publican los sujetos obligados, para analizar si ésta contesta a las necesidades de la ciudadanía y les es útil para ejercer mejor sus derechos. Un ejemplo de ello en este periodo de pandemia, es la necesidad de la ciudadanía de tener instrucciones y criterios claros no sólo en aspectos de la salud, sino también en los ámbitos de la educación, el transporte, el comercio e incluso el ocio. Parece que esta crisis sanitaria global vuelve a llevarnos a reflexionar sobre cómo superar los límites tradicionales de la transparencia activa, basada fundamentalmente en información administrativa de los sujetos obligados, para ampliarla a información útil sobre aspectos de su naturaleza y misión, así como sobre sus resultados e impactos. Para ello, sin duda dentro de la rica diversidad de los sujetos obligados, conviene avanzar partiendo de la misión, competencias y funciones de las instituciones, así como de un marco común de referencia que ayude a estructurar este avance, y éste podría ser la misma Agenda 2030, de Objetivos de Desarrollo Sostenible, enfocados a medir el impacto en derechos humanos y el planeta.

También este contexto de pandemia y las medidas de respuesta han puesto en evidencia, e incluso han agrandado, algunas barreras de acceso, ya conocidas, como la brecha digital, las que tienen personas con discapacidad intelectual o visual, o la de otros colectivos en situación de vulnerabilidad previa. Las normas de distanciamiento social, llegando incluso al confinamiento, han llevado a que en algunos casos la única relación posible con los sujetos obligados en esta nueva normalidad fuera por sistemas digitales. Esto ha llevado a limitar aún más el ejercicio del derecho acceso a la información para una parte muy importante de la población de muchos países, debido a la brecha digital. Si bien es verdad que los países han avanzado de manera muy importante en las infraestructuras tecnológicas y redes de internet en sus territorios, también es cierto que hay un porcentaje muy elevado de la población que no tiene en cuenta o no puede utilizar dicho canal para relacionarse con las instituciones públicas. Este contexto hace que la pandemia haya agravado los problemas de relación con las instituciones para un porcentaje elevado de la población, generando una mayor desconexión y riesgo de posible desafección con ellas y sus políticas públicas. Por ello, un desafío claro es avanzar por la diversidad en canales de acceso y comunicación con las personas haciéndolos apropiados a las distintas capacidades y rebajando las barreras prácticas que lo limitan.

Por último, pero no por ello menos relevante, es necesario hablar de los nuevos desafíos sobre riesgos por colusión o tensión entre diversos derechos humanos que se han manifestado en la práctica a la hora de definir e implementar acciones que den respuesta a la pandemia y sus efectos. Algunos ejemplos son los límites de la transparencia, que puede propiciar la estigmatización de personas y colectivos afectados o beneficiarios de apoyos; la decisión sobre el momento de dar información, como un ejercicio transparencia y rendición de cuentas, y si esto afecta a la eficacia en la toma de decisiones para responder a la pandemia; o también la necesidad de proteger los datos personales almacenados en aplicaciones móviles (privadas o públicas) de usos distintos a la lucha contra la pandemia. En estos desafíos se debe avanzar definiendo criterios que garanticen los derechos mediante la prueba de interés público en cada caso.

En definitiva, este informe anima a las instituciones públicas garantes de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales a abordar en sus estrategias y planes cómo avanzar en los desafíos a los que nos enfrenta la pandemia. Las lecciones aprendidas y las recomendaciones realizadas se deben considerar como una oportunidad de aumentar el ejercicio real de estos derechos por parte de la ciudadanía en contextos de emergencia.

## Anexo 1: Glosario

**Desastre:** acontecimiento o serie de acontecimientos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, así como pérdidas materiales, económicas o ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

**Estado de emergencia:** término usado para hacer referencia de forma genérica al estado de emergencia, excepción, alarma, calamidad pública o urgencia. Se trata de figuras legales con distinto significado según el país de aplicación cuyos puntos en común son el otorgamiento de poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo y la limitación temporal de determinados derechos y libertades.

**Situación de emergencia:** periodo de tiempo durante el cual las consecuencias del desastre continúan vigentes y justifican la puesta en marcha de medidas extraordinarias por parte del Estado.

**Desinformación:** difusión intencionada de información no rigurosa, incompleta, tergiversada o falsa.

**Infodemia:** cantidad desmesurada de información sobre un problema que dificulta la búsqueda de soluciones y genera confusión y desconfianza en la población. La infodemia puede incluir prácticas de desinformación, así como la propagación de información errónea y rumores.

**Magistratura moral:** autoridad moral ejercida por las instituciones públicas encargadas de velar por los derechos de la ciudadanía (órganos garantes). En la práctica, el ejercicio de la magistratura moral se traduce en la emisión de recomendaciones, propuestas, exhortaciones, recordatorios, directrices, opiniones consultivas, advertencias, instancias, pronunciamientos e informes destinados a orientar a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus deberes.

**Órgano garante:** institución designada por ley para velar por el ejercicio de algún derecho. En el contexto del presente informe, el término «órgano garante» se usa para hacer referencia a las instituciones encargadas de velar por el derecho de acceso a la información o el derecho de protección de datos personales.

**Persona en situación de vulnerabilidad:** el concepto «persona en situación de vulnerabilidad» se usa para designar a personas en situaciones heterogéneas cuyo denominador común es encontrarse en una situación de desventaja a la hora de ejercer un derecho, en nuestro caso, los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales. Esta definición abarca a colectivos distintos según la realidad de cada país: personas con discapacidad, hablantes de otras lenguas, minorías étnicas, población analfabeta, etc.

**PIDCP (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos):** tratado aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 para dar un mayor desarrollo a los derechos civiles y

políticos e imponer obligaciones vinculantes a los Estados firmantes. Forma parte de la Carta internacional de los Derechos Humanos junto con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**Plan de contingencia:** plan de actuación destinado a coordinar la respuesta de una entidad ante una situación de emergencia.

**Restricción de derechos:** medida temporal establecida mediante la aprobación de leyes o decretos destinada a limitar el ejercicio de un derecho fundamental (por ejemplo, acceso a la información pública) a fin de salvaguardar un bien superior (seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas).

**Suspensión de derechos:** suspensión de la obligación de un Estado de salvaguardar alguno de los derechos contenidos en el PIDCP ante situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente. Los Estados firmantes del PIDCP que hagan uso del derecho de suspensión tienen la obligación de informar inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas.

**Sujeto obligado:** toda aquella entidad pública o privada obligada por ley a publicar información de forma periódica o responder a las solicitudes de información realizadas por la ciudadanía.

**Transparencia activa:** comprende la obligación de publicar de forma periódica la información mínima requerida por ley. En algunos contextos, el término «transparencia proactiva» se usa para hacer referencia a la publicación de información no requerida por las leyes ordinarias.

**Transparencia pasiva:** comprende la obligación de responder a las solicitudes de información realizadas por la ciudadanía. También llamada transparencia reactiva.

## Anexo 2: Referencias Bibliográficas

- Access Info Europe. *Mapping Limitations of the Right of Access to Information across Europe in times of Covid-19*. Madrid, junio de 2020.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. *Estudio regional: Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria*. Mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-regional\\_-AIP-en-contexto-de-emergencia-sanitaria-final-.pdf](http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-regional_-AIP-en-contexto-de-emergencia-sanitaria-final-.pdf)
- Centre for Law and Democracy. *Maintaining Human Rights during Health Emergencies: Brief on Standards Regarding the Right to Information*. Mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2020/05/RTI-and-COVID-19-Briefing.20-05-27.Final_.pdf)
- CIPER (Centro de Investigación Periodística). *Problemas de protección de los datos personales de la aplicación «CoronApp»*. 22 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2020/04/22/problemas-de-proteccion-de-los-datos-personales-de-la-aplicacion-coronapp/>
- Comisión Europea. Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos*. Bruselas, 10 de junio de 2020. JOIN(2020) 8 final. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución No. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. 10 de Abril 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución No. 4/2020: Derechos Humanos de las Personas con COVID-19*. 27 de Julio 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>
- Consejo de Europa. *Respetar la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos en el marco de la crisis sanitaria de COVID-19: una caja de herramientas para los estados miembros*. 7 de Abril de 2020. SG/Inf(2020)11. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>
- Global Right to Information Rating. *COVID-19 Tracker*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>
- ICIC (International Conference of Information Commissioners). *COVID-19: El deber de documentar en una crisis no cesa, se vuelve más esencial*. Mayo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://cdn.website-editor.net/61ed7ac1402f428695fcc2386ad0577f/files/uploaded/COVID-El-deber-de-documentar.pdf>
- Institute for Development of Freedom of Information. *Guidelines on COVID-19 Related Public Procurement: Structure and Content*. 10 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Ver en: [https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20\(2\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20(2).pdf)
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1966. Resolución 2200 A (XXI).
- Naciones Unidas. Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. 16 de marzo de 2005. ONU A/CONF.206/6.
- Naciones Unidas. Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. 23 de junio de 2015. ONU A/RES/69/283.
- Naciones Unidas. Comisión de Derecho Internacional. *Protección de las personas en casos de desastre: títulos y textos de los proyectos de artículos 1 a 18 sobre la protección de las personas en casos de desastre aprobados en segunda lectura por el Comité de Redacción*. Ginebra, 27 de mayo de 2016. ONU A/CN.4/L.871. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://undocs.org/A/CN.4/L.871>

- Naciones Unidas, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Relator Especial ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión. *COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante una pandemia*. 19 marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729>
- Naciones Unidas. Comité de Derecho Humanos. *Declaración sobre las excepciones al Pacto [de Derechos Civiles y Políticos] en relación con la pandemia de COVID-19*. 24 de Abril 2020, párrafo 2. CCPR/C/128/2. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatement.docx>
- Naciones Unidas. Comité de Derecho Humanos. Relator Especial ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. *Informe sobre las pandemias y la libertad de opinión y de expresión*. 15 de junio-3 de julio de 2020. A/HRC/44/49. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A\\_HRC\\_44\\_49\\_AdvanceEditedVersion.pdf](https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf)
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). Departamento de Evidencia e Inteligencia para la Acción en Salud, Oficina del Subdirector. [Con la colaboración de la OMS (Organización Mundial de la Salud)]. *Hoja Informativa N. 5: Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID-19*. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic\\_spa.pdf?sequence=14&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic_spa.pdf?sequence=14&isAllowed=y)
- Alessandra Pierucci (Presidenta del Comité de la Convención 108) y Jean-Philippe Walter, (Comisionado de Protección de Datos del Consejo de Europa). *Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Protección de Datos en el Contexto de la Pandemia de COVID-19*. Estrasburgo, marzo de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). *Tracking and tracing COVID: Protecting privacy and data while using apps and biometrics*. 23 de abril de 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2020/04/22/problemas-de-proteccion-de-los-datos-personales-de-la-aplicacion-coronapp/>



[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)

**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 15 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.



EUROSociAL+ es un consorcio liderado por:



En alianza con:



Con el apoyo de:

