

## Información y Corrupción

MIGUEL GONZALEZ P.

- El presente comentario se refiere a los funcionarios públicos y el derecho a la información, en el proyecto de ley sobre libertad de opinión y de información actualmente en trámite.
- El ejercicio libre del derecho a la información permite descubrir a tiempo la corrupción a gran escala, e incluso evitarla. El proyecto que se comenta apunta con algunos de sus artículos a perfeccionar el ejercicio de este derecho.
- El proyecto establece, por primera vez en nuestra legislación, el derecho a informarse libremente en las fuentes públicas y en las fuentes privadas que se hayan hecho accesibles a todos. Este derecho implica la obligación correlativa de informar.
- Numerosas leyes contienen obligaciones informativas, pero no existía hasta ahora una norma genérica que abarcara la mayor parte de los casos, en especial, el derecho a la información del "público" en general, el que solamente está establecido en la Ley sobre Mercado de Valores.
- El proyecto propone sancionar al funcionario público que arbitraria o ilegalmente niegue información en el área de su competencia, salvo que exista una norma de reserva legalmente vigente.
- La norma podría quedar sólo en el papel, si no se establecen mecanismos eficaces para el caso de incumplimiento, no sólo en relación a la aplicación de penas sino especialmente en relación a la obtención efectiva de la información.
- Se propone la existencia de un organismo al que se pueda acudir para que remueva, al margen de los mecanismos burocráticos, los obstáculos a la información proveniente del ámbito público.

---

Miguel González P. es Abogado y Periodista. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Profesor de Ética y Legislación Periodística, Universidad Diego Portales.

El presente comentario tiene como objetivo destacar algunos aspectos muy concretos del problema de la corrupción, que tienen relación con la transparencia informativa de las actividades públicas o, en otros términos, con el principio de la publicidad de las actuaciones de la autoridad y la administración.

Habría que detenerse en el siguiente aspecto: los funcionarios públicos y el derecho a la información en el proyecto de ley sobre libertad de opinión y de información.

### Antecedentes

El ejercicio libre del derecho a la información permite descubrir a tiempo la corrupción a gran escala e, incluso, evitarla.

Para ello se requiere que en el ámbito público se garanticen en la mejor forma posible los elementos básicos que conforman este derecho y, específicamente, en relación a los funcionarios públicos:

- derecho a expresar libremente opiniones,
- libre acceso a la información,
- derecho a difundir informaciones,
- derecho a recibir libremente informaciones y opiniones de terceros.

El proyecto de ley sobre libertad de opinión y de información apunta con algunos de sus artículos a perfeccionar el ejercicio de estos derechos, justamente en relación al ámbito de los poderes públicos y de quienes los ejercen.

### Enunciado del derecho

El derecho al libre acceso a la información se expresa en el proyecto como aquel que tiene toda persona *a infor-*

*marse libremente en las fuentes públicas y en las fuentes privadas que se hayan hecho accesibles a todos, ya sea por voluntad propia o por disposición de la ley* (art. 6º).

Como garantía individual, a nuestro entender, este derecho implica la obligación correlativa de informar. Esta obligación de hacerlo activamente o de no poner obstáculos a la información compete a todos quienes tienen una información que es necesaria para el ejercicio de algún derecho por parte de terceras personas, todo lo anterior con las excepciones legales.

El derecho de toda persona a la información se funda en una necesidad básica humana: el hombre precisa saber lo que está pasando, conocer su entorno físico y social, para orientar sus propias decisiones de vida: para decidir libremente. La relevancia de la información —desde el punto de vista del derecho— se refiere a si la necesidad de obtenerla se funda en un interés directo, si permite el ejercicio de algún derecho de la persona que le permite desarrollarse como tal. Excluye, por tanto, la mera curiosidad o la obtención de la información para abusar de ella. Ejemplos de derechos que requieren de información son todos los derechos políticos (el voto libre, secreto e informado); las garantías de la libertad personal y, en general, el ejercicio de la actividad económica, como productor o consumidor, en una economía de libre mercado.<sup>1</sup>

Al margen de sus implicancias penales, la corrupción genera obviamente responsabilidades políticas frente a la ciu-

<sup>1</sup> Véase al respecto el proyecto de Ley de Protección al Consumidor, que a la fecha de este comentario estaba en trámite en el Congreso Nacional.



dadanía, la que se vería burlada en su derecho a que las personas en quienes ha depositado su confianza cumplan con sus obligaciones en la forma que se espera de ellas.

Numerosas leyes contienen obligaciones informativas, pero no existe una norma genérica que abarque la mayor parte de los casos. En el ámbito privado o civil existe un derecho a ser informado implícito en toda relación jurídica entre personas o partes determinadas, especialmente en los contratos.

También hay un derecho a la información involucrado en toda decisión de autoridad o judicial que impone obligaciones a personas determinadas, el que se traduce en normas sobre notificaciones y plazos establecidos en el derecho administrativo y procesal.

### Información al público

Pero también el derecho a la información es un derecho social, el que puede ejercerse en forma colectiva. Es aquí donde juegan un papel importante (aunque no único) los medios de comunicación social y los periodistas; pero el verdadero y último sujeto de esta garantía es nuevamente la persona, esta vez agrupada en forma genérica como "el público".

La obligación de informar "al público" también la encontramos, dispersa, en distintos cuerpos legales. Existe, por ejemplo, alguna legislación específica que establece para ciertos niveles de la administración pública, —ministerios, municipalidades, Congreso Nacional— la obligación de dar cuenta periódica de sus actividades al público. Existen también entidades o servicios que tienen dentro de sus misiones o atribuciones, la de proporcionar información al público,

ya sea sobre legislación, sobre sus propias actividades o sobre entidades privadas que estén bajo su tuición (por ejemplo: Sernac, Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, superintendencias en general). También se ha extendido esta obligación para algunas entidades privadas, especialmente en el ámbito económico.

La única definición legal relativa al derecho a la información en nuestro ordenamiento la encontramos en el artículo 9º de la Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores, y se refiere sólo a ese campo específico.

Dicha ley obliga a todo el que ofrece al público valores, a *divulgar en forma veraz, suficiente y oportuna toda información esencial respecto de sí mismo, de los valores ofrecidos y de la oferta*. Señala, además, *qué se entiende por información esencial, aquella que un hombre juicioso consideraría importante para sus decisiones sobre inversión.*<sup>2</sup>

Pero no existe hasta el momento la obligación genérica, para los entes del Estado, de informar permanente y abiertamente de sus actividades.

Todo lo anterior lleva a postular que es un gran avance en la legislación, que la ley, junto con precisar el contenido y alcance del derecho a la información, establezca en forma genérica, la obligación de informar.

Dicha obligación correspondería a todos aquellos que ejercen una función pública; a todos aquellos que realizan una acción que tendrá repercusiones públicas; en general, a todos aquellos que tienen una información que cumpla con los requisitos de necesidad y relevancia que

<sup>2</sup> Esta norma, por remisión de sucesivas leyes, se ha extendido a otros agentes económicos.

hacen que buscar, difundir o recibir dicha información sea un derecho.

### El caso español

En algunas legislaciones, esto se ha formulado en forma más explícita, aunque limitada, respecto de la administración pública.

Así, por ejemplo, la ley española sobre Secretos Oficiales establece como regla general:

*"1.1: Los órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de la publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación"...<sup>3</sup>*

Consecuente con lo anterior, la Ley de Prensa e Imprenta dispone:

*"7 Derecho a obtener información oficial.*

*1. El Gobierno, la Administración y las Entidades públicas deberán facilitar información sobre sus actos a todas las publicaciones periódicas y agencias informativas en la forma que legal o reglamentariamente se determine.*

*2. La actividad de los expresados órganos y de la Administración de Justicia será reservada cuando por precepto de la ley o por su propia naturaleza sus actuaciones, disposiciones o acuerdos no sean públicos o cuando los documentos o actos en que se formalicen sean declarados reservados."<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre.

<sup>4</sup> Ley 14/1966 de Prensa e Imprenta. Este artículo está reglamentado por el Decreto 750/1966, de 31 de marzo (Información y Turismo) que precisa las actuaciones que tendrán el carácter de reservadas por su propia naturaleza.

Cabe hacer notar que en la legislación española también existen normas que generan obligación para los medios de difundir información oficial.

En Chile, un ejemplo de obligación de informar que pesa sobre los medios de comunicación lo encontramos en la "franja política" gratuita que deben transmitir los canales de televisión.

Su procedencia y constitucionalidad se encuentran en discusión, pero sería interesante centrar la polémica desde este punto de vista, ya que, a nuestro juicio, se podría ver claramente que nunca deben ser los medios los que tengan obligación de difundir contenidos determinados, ya que se atenta contra la libertad de información, supuesto inseparable del derecho a la información.

### Sanciones

No obstante que no existe en este proyecto de ley una declaración explícita acerca de las obligaciones informativas, el legislador supone su existencia. Lo anterior se deduce nítidamente de los delitos tipificados en el párrafo 2º del Título IV del proyecto.

El artículo 53 sanciona al "funcionario público que, arbitraria o ilegalmente, negare información en el área de su competencia, fuera de los casos en que exista una norma de reserva legalmente vigente".

Por su parte, el artículo 54 señala que incurrirá en multa "el que discriminare o impidiere el acceso a las fuentes informativas señaladas en el artículo 6º". Se agrega más adelante que "Se presumirá que ha actuado arbitrariamente quien no demuestre la imposibilidad material de otorgar el acceso a todos los interesados".



La norma termina señalando que "no se considerará arbitraria la discriminación que se haga entre los medios de comunicación por razón de su diferente naturaleza".

### Aplicación de las normas

La legislación debe verse como un todo orgánico, y esto vale en forma muy importante para el ejercicio de los derechos. Por lo anterior, si bien este punto podría concluir aquí, es necesario señalar que mucho de lo que se ha plantado puede quedar sólo en el papel si no se establecen mecanismos eficaces para la aplicación de las medidas que correspondan en caso de incumplimiento. Aquí se inserta toda la discusión sobre las reformas al poder judicial, que no es necesario reproducir, pero sí tener en cuenta.

También hay que tener presente la necesidad de la reglamentación adecuada de los reclamos administrativos y de la existencia de un organismo que ejerza una especie de "superintendencia informativa", al que se pueda acudir para que remueva, al margen de los mecanismos burocráticos, los obstáculos a la información proveniente del ámbito público.

Por ejemplo, la función de comunicaciones de la Secretaría General de Gobierno podría ser un canal apropiado, que no solamente desempeñe funciones de difusión (sin caer por supuesto en la "canalización oficial" de las informaciones), sino que además tenga autoridad para requerir y poner a disposición del público informaciones cuando el funcionario correspondiente no cumpla su obligación, y promover la pertinente investigación para la aplicación de sanciones.

### Conclusiones

- El establecimiento en forma genérica, y eficazmente respaldada por sanciones, de la obligación de informar en el ámbito público contribuiría en gran medida a evitar y descubrir la corrupción de los funcionarios y poderes del Estado, y aplicar las responsabilidades políticas que correspondan, sin perjuicio de aquellas medidas que perfeccionen la aplicación de las responsabilidades civiles y penales.
- Algunas de las formas concretas de este perfeccionamiento las encontramos en el proyecto de ley sobre Libertad de Opinión y de Información, actualmente en trámite.
- No obstante, es necesario que estas normas y su desarrollo se complementen en los estatutos que regulan la actividad de los funcionarios públicos, y en las normas que regulan los procedimientos de reclamo administrativo (respecto de lo cual también existe un proyecto actualmente en trámite).
- Además de la existencia de mecanismos jurídicos eficaces para sancionar las conductas que limitan la información deben existir mecanismos institucionales que, al margen de dichas sanciones, puedan solucionar los problemas de información que crean esas conductas.

## Puntos de Referencia

(últimos 20 estudios)

- Nº 120 "La Cuba de Fidel: Una Perspectiva Contradictoria".  
RAFAEL BERASTEGUI D-H., agosto 1993.
- Nº 121 "Fondos de Inversión y Proyecto de Reformas al Mercado de Capitales".  
BERNARDO FONTAINE, agosto 1993.
- Nº 122 "Deuda Subordinada: Una Propuesta Incompleta".  
LUIS HERNAN PAUL, agosto 1993.
- Nº 123 "El Sistema de Salud Chileno. Un Problema Pendiente".  
VIOLETA HORWITZ, septiembre 1993.
- Nº 124 "¿Licencia para Informar?"  
PEDRO GANDOLFO G., septiembre 1993.
- Nº 125 "Los Riesgos y Errores del Proyecto de Fondos Solidarios de Crédito Universitario".  
PEDRO GAZMURISCH., septiembre 1993.
- Nº 126 "Chilenos y Peruanos Opinan: Gobierno, Economía y Relaciones Internacionales".  
MIGUEL GONZALEZ P., octubre 1993.
- Nº 127 "Estudio Social y de Opinión Pública CEP-Adimark, octubre 1993".  
MIGUEL GONZALEZ P., ALEJANDRA CARRASCO B., octubre 1993.
- Nº 128 "Perfil de los Indecisos en la Encuesta CEP-Adimark".  
VIOLETA HORWITZ F., noviembre 1993.
- Nº 129 "Monto de las Pensiones Pagadas por las AFP".  
SERGIO BAEZA V., diciembre 1993.
- Nº 130 "Una Coyuntura Propicia a la Confusión: La Transición 1993-1994".  
DANIEL TAPIA D., diciembre 1993.
- Nº 131 "Encuesta CEP-Adimark y Resultados Electorales".  
VIOLETA HORWITZ F. y ALEJANDRA CARRASCO B., diciembre 1993.
- Nº 132 "Una Solución Eficiente para la Congestión de Santiago".  
CARLA LEHMANN S-B., diciembre 1993.
- Nº 133 "Internalización de la Banca: La Alternativa *Offshore*".  
RAMON ARACENA, enero 1994.
- Nº 134 "Chile, Centro Financiero Latinoamericano: La Posibilidad de Autorizar la Colocación y Transacciones de Acciones en Dólares".  
LUIS HERNAN PAUL F., febrero 1994.
- Nº 135 "Comentarios al Proyecto de Seguro de Desempleo".  
FERNANDO COLOMA C., marzo 1994.
- Nº 136 "Tras la Marcha Blanca: Nuevo Ordenamiento Político".  
M. ALEJANDRA CARRASCO, marzo 1994.
- Nº 137 "Margaret Thatcher: Su Legado a Chile".  
M. ALEJANDRA CARRASCO, abril 1994.
- Nº 138 "República Checa: Donde la 'Mano Invisible'".  
M. ALEJANDRA CARRASCO, marzo 1994.
- Nº 139 "CODELCO: Falta de Liderazgo".  
LUIS HERNAN PAUL F., junio 1994.
- Nº 140 "Papel del Estado y del Sector Privado en la Atención de Salud".  
ANTONIO C. DE AZEVEDO, julio 1994.