

El 27 de mayo de 2024, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) de Cuba publicó el [anteproyecto](#) de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su sitio web oficial. Aunque no hay una fecha definida para su aprobación, se estima que podría ser en la próxima sesión ordinaria de la ANPP en julio, siguiendo el patrón de publicaciones anteriores. Este proyecto de ley ha sido trabajado desde al menos 2018 en [colaboración](#) con la UNESCO, y según el Cronograma Legislativo aprobado en 2019, debió haberse aprobado inicialmente en julio de 2021.

La publicación del anteproyecto en el sitio web de la ANPP a menudo precede la aprobación final de una ley en Cuba. Por eso, desde la Fundación Colectivo+Voces, el Observatorio Cubano de Derechos Humanos y la Alianza Regional para la Libre de Expresión e Información le ofrecemos este RESUMEN EJECUTIVO Y CONSIDERACIONES del anteproyecto.

RESUMEN EJECUTIVO

El anteproyecto evidencia la falta de compromiso real por parte de las autoridades cubanas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Demuestra además cómo utilizan los organismos internacionales en función de su legitimación al tiempo que desechan cualquier influencia o propuesta dirigida a la promoción y el respeto de los derechos humanos que provenga de esos espacios.

El anteproyecto no cumple con los más mínimos estándares internacionales y regionales. ¿Por qué?

1. Asume que no es necesario un órgano garante independiente. Además establece que los órganos superiores del estado y las fuerzas de seguridad y defensa, no pueden estar sometidos a supervisiones y controles externos en materia de transparencia y acceso a la información pública. De modo que los Poderes Legislativo y Judicial (entre otros órganos superiores) dictarán su propio sistema de transparencia y acceso, al tiempo que sus políticas no serán supervisadas, controladas u obligadas por otros órganos.
2. Deja en manos de las instituciones la definición de los datos e informaciones que deben publicar de forma activa, los mecanismos de participación ciudadana y vías de acceso a la información; prevé escasas obligaciones de publicar información presupuestaria.
3. Amenaza con sanciones penales a quienes usen “indebidamente” la información pública obtenida de forma legítima.

4. Establece formalidades y costos indirectos que pueden limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
5. Establece un sistema vago y amplísimo de excepciones al acceso a la información pública que puede dar lugar a denegaciones arbitrarias e infundadas de las solicitudes de acceso.
6. Prevé un régimen especial para la solicitud de información por parte de periodistas y directivos de medios, que no se encuentra establecido pero será interpretado a la luz de la legislación específica de Comunicación Social.

Si quieres profundizar en estas conclusiones, te invitamos a que consultes el DICTAMEN que acompañamos a continuación.

CONSIDERACIONES

1. NO HAY ÓRGANO GARANTE

Los estándares internacionales en materia de transparencia y acceso a la información exigen la creación de organismos independientes que velen por el cumplimiento de estas leyes. Estos órganos garantes son cruciales ya que actúan como mediadores entre el Estado y la ciudadanía, resolviendo reclamaciones sobre la clasificación de información y asegurando, entre otros, que los datos clasificados sean eventualmente desclasificados y accesibles.

El anteproyecto de ley en Cuba asigna al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Citma) algunas funciones de un órgano garante, pero no le reconoce facultades de rectoría para resolver reclamaciones ciudadanas o regular en torno a la clasificación de la información o la legitimidad de las excepciones utilizadas por las instituciones para denegar las solicitudes de acceso.

Pero más grave aún es que el anteproyecto reconoce expresamente que la capacidad de "control" del Citma no incluye a los órganos superiores del Estado ni a los Ministerios de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (Minfar) y del Interior (Minint), los cuales deben establecer sus propios sistemas de transparencia y supervisión. Esto implica que ningún organismo independiente podrá exigir a los órganos donde se toman las decisiones más importantes del país y que controlan no pocos recursos de la economía cubana, que cumplan con las obligaciones y los estándares básicos de transparencia. Así, se encuentran exentos de supervisión alguna los Poderes Legislativo y Judicial, que además dictarán sus propias normas de transparencia y acceso a la información **(Ver artículo 6 c) del Anteproyecto)**

2. AUSENCIA DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS SOBRE TRANSPARENCIA ACTIVA.

Los estándares internacionales en materia de transparencia y acceso a la información pública exigen que los sujetos obligados faciliten el acceso amplio y libre a la información mediante formatos de datos abiertos, permitiendo su fácil reutilización por parte de la sociedad. [La Ley Modelo Interamericana 2.0](#) sobre Acceso a la Información, especifica que los sujetos obligados deben organizar y publicar la información pública de manera accesible y mediante un sistema de datos abiertos (datos a los que cualquier persona puede acceder, utilizar y compartir y que se encuentran disponibles en un formato común y legible por las personas y las máquinas). Pero además establece aspectos específicos que no deben dejar de ser publicados activamente por las autoridades públicas (transparencia activa). En ese sentido, destacan la descripción de servicios, la estructura orgánica, los planes estratégicos, normas, los protocolos de atención, y los mecanismos de supervisión y monitoreo.

Asimismo, la Ley Modelo reconoce que los organismos públicos deben publicar información sobre los funcionarios públicos que debe incluir el número total de funcionarios, sus nombres, cargos, funciones, deberes, escalas salariales, ingresos, gastos de representación, viáticos, y declaraciones patrimoniales. Además, deben divulgarse detalles sobre los procedimientos de selección y contratación de personal, las licencias y concesiones otorgadas a funcionarios, y un listado de sanciones administrativas. También aboga porque las autoridades implementen la transparencia financiera que implica publicar el presupuesto, planes de gasto, estados de cuenta, políticas de adquisiciones, contratos, proyectos de obra pública, y estudios financiados con recursos públicos.

Sin embargo, el proyecto no incluye ninguna provisión específica que indique qué tipo de información deben publicar las autoridades cubanas. En su lugar, utiliza una fórmula vaga y genérica que delega en el propio sujeto obligado la responsabilidad de definir qué información debe ser publicada. El **artículo 11 del anteproyecto** solo establece que los sujetos obligados, en virtud del deber de transparencia, deben brindar acceso a la información que generan, utilizan, difunden y conservan en el ámbito de sus competencias de carácter público, sin que medien solicitudes concretas de algún interesado en acceder o actualizar esta información.

3. CONCEPCIÓN LIMITADA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El anteproyecto establece que la ciudadanía solo tiene derecho a acceder y consultar la información pública «cuando no se encuentre transparentada». La fórmula permite que las instituciones del Estado nieguen información solicitada por la ciudadanía si ha sido

previamente publicada; de modo que aún cuando hubiera estado alojada o publicada en lugares no conocidos, el Estado no tiene obligación de informar donde se puede acceder a ella y simplemente puede rechazar el pedido.

La disposición del anteproyecto contraviene uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información que exige que los sujetos obligados a ello garanticen y faciliten a los solicitantes el acceso a los documentos previamente divulgados de la manera más sencilla posible. El mismo principio obliga —sin importar si la información se encuentra disponible en alguna plataforma o base de datos— a reproducir la información solicitada con independencia de si ha sido o no «transparentada» con anterioridad. **(Ver artículo 13 del anteproyecto)**

4. AMENAZA DE SANCIONES.

El carácter público de la información regulada por las leyes de transparencia implica que la ciudadanía debe tener libre acceso y uso de dicha información. Por ello, uno de los principios básicos del derecho de acceso a la información pública es que nadie debe justificar las razones por las cuales solicita la información. Asimismo, otro principio fundamental es que ningún solicitante podrá ser sancionado, castigado o procesado por ejercer su derecho de acceso a la información pública, lo cual incluye no solo la solicitud y obtención de datos, sino también la capacidad de divulgar la información obtenida.

Sin embargo, el anteproyecto realiza una advertencia contraria a esos principios elementales. Establece que los «solicitantes son responsables del uso de la información a la que acceden; por lo que, de hacerlo indebidamente, puede generar responsabilidad administrativa, civil o penal, conforme a la legislación vigente». ¿Cómo es posible “usar indebidamente” información pública? No obstante, en un contexto como el cubano, donde se criminalizan y sancionan las expresiones de la ciudadanía mediante normas administrativas como el Decreto-Ley 370 o delitos como la “propaganda enemiga”, una advertencia de este tipo en una ley que teóricamente regula el derecho de acceso a la información, solo puede perseguir autocensuras y restricciones indebidas e injustificadas en el uso de información que ha sido declarada y reconocida como pública por el propio Estado. **(Ver artículo 14 del Anteproyecto)**.

La advertencia implica una restricción intolerable al libre intercambio de información pública, previamente calificada como tal por el organismo correspondiente.

5. FORMALIDADES DE LA SOLICITUD.

Los estándares internacionales en materia de acceso a la información establecen que las solicitudes de acceso deberían poder tramitarse de diferentes formas y sin excesivos

formalismos. Por ejemplo, la Ley Modelo 2.0 reconoce que las solicitudes de información pueden ser presentada por escrito, vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, dirigiéndose al Oficial de Información correspondiente.

Para garantizar que la solicitud de información sea debidamente procesada, a pesar del formato empleado para darle curso, la Ley Modelo también establece la obligación de las autoridades públicas de mantener un sistema de registro de todas las solicitudes de información que reciban.

Sin embargo, el anteproyecto cubano, no dispone la creación de ningún sistema de registro y además exige en su **artículo 16.2** —mediante una fórmula imprecisa— que todas las solicitudes de información deben ser presentadas por escrito «en cualquier tipo de soporte, según las vías establecidas por el sujeto obligado».

6. COSTOS INAPROPIADOS

El derecho de acceso a la información pública debe cumplir con el principio de gratuidad, según las leyes modelo y los estándares internacionales. Este principio estipula que ofrecer información pública es una obligación del estado que no debe correr a costa del solicitante. No obstante, el principio de gratuidad no es absoluto y se reconoce que el solicitante podría pagar el costo de “reproducción” y “envío” de la información solicitada. La Ley Modelo 2.0 establece incluso que el envío electrónico no debería tener costo alguno. Además, los costos de reproducción y envío no deben exceder el valor del material y el costo de mercado, respectivamente. En muchos casos, los órganos garantes tienen la atribución de determinar estos costos y pueden decidir incluso qué personas pueden recibir la información de forma gratuita —con independencia de los costos de reproducción y envío—, atendiendo a sus ingresos anuales.

El anteproyecto de ley cubano presenta una contradicción en este aspecto. Aunque afirma que el acceso a la información pública es gratuito, establece que se debe pagar por la reproducción, digitalización, búsqueda y servicios especializados. Esto implica que el solicitante no solo debe cubrir el costo de reproducción, sino también el de la digitalización y la búsqueda, lo cual contradice la obligación de ofrecer información pública sin obstáculos económicos. Cobrar por la búsqueda de información va en contra del principio de facilitar el acceso a la información pública. **(Ver artículo 15 del anteproyecto).**

Además, el anteproyecto no establece un órgano garante único para determinar los costos, sino que deja esta responsabilidad a los "sujetos obligados", quienes fijan las tarifas según sus disponibilidades en el momento de la solicitud. Tampoco menciona ninguna excepción para eximir de los costos a solicitantes en condiciones económicas desfavorables, lo que puede convertir las tarifas en un obstáculo para el acceso a la información pública.

7. NO HAY TRANSFERENCIA

Algunas de las leyes modelos más importantes en materia de acceso a la información pública establecen que si una autoridad a la que se le ha solicitado información determina de manera razonada que no es responsable de responder, debe remitir la solicitud a la institución competente. Además, debe informar al solicitante que la solicitud ha sido remitida a otra autoridad para su atención.

El enfoque evita trasladar la responsabilidad de la gestión de la información al ciudadano solicitante. Independientemente de la segmentación institucional de las administraciones públicas, la obligación de ofrecer información pública es del Estado en su conjunto. Rechazar una solicitud de información por incompetencia e indicar al solicitante que la presente en la institución correspondiente puede desincentivar el ejercicio del derecho.

Por eso resulta llamativa la fórmula utilizada por el anteproyecto, que dispone que el sujeto obligado que no disponga de la información solicitada «tiene la obligación de responder y orientar» al solicitante sobre dónde dirigir la solicitud. Lo más interesante es que el proyecto establece que la obligación de «orientación» solo debe cumplirse si la institución o el sujeto obligado conocen la dirección adecuada para dirigir la solicitud. La fórmula exime a las instituciones no solo de responder a las solicitudes de acceso, sino también de facilitar el ejercicio y la realización del derecho de acceso por parte de la ciudadanía.

8. SISTEMA VAGO Y AMPLIO DE EXCEPCIONES

El anteproyecto establece un sistema ambiguo y amplio de excepciones que las autoridades pueden utilizar para denegar solicitudes de acceso a la información de forma arbitraria.

Una de las excepciones destacadas es la relacionada con posibles daños a la “seguridad y la defensa nacional”. Esta es una excepción reconocida por los estándares internacionales, como se menciona en el artículo 34 de la Ley Modelo 2.0 de la OEA. Sin embargo, esta normativa estipula que no debe ser una excepción genérica y requiere que la ley detalle los casos específicos en los que se puede alegar posibles daños a la defensa y seguridad nacional. Por ejemplo, planes de defensa en curso; operaciones y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la información sea útil operativamente; y la producción, capacidades o uso de sistemas de armamentos y otros sistemas militares, incluidos los sistemas de comunicaciones.

El anteproyecto, en cambio, no especifica ninguna causa concreta, dejando la valoración a la autoridad pública competente, lo cual, en el contexto cubano, es adicionalmente preocupante, ya que los Ministerios del Interior y de las Fuerzas Armadas no están sujetos a la supervisión de otro organismo en materia de transparencia y controlan segmentos

importantes de la economía cubana. Esto puede conducir a que cualquier información, incluso la que no esté directamente relacionada con acciones de defensa y seguridad, pueda ser declarada exenta por estos organismos.

El anteproyecto también declara exenta la información que pueda causar daños a los datos personales. Sin embargo, esta es una excepción demasiado vaga que podría utilizarse para proteger al funcionariado. Solo deberían declararse exentos los datos personales que requieran autorización del titular para su divulgación y que no se encuentren en registros públicos. Tratarlo de forma diferente puede incluso contradecir lo establecido por la Ley de Protección de Datos Personales cubana que establece que los datos personales que se encuentren en registros públicos son también de acceso público.

En el contexto cubano, una excepción genérica relacionada con “datos personales” parece una excepción destinada a proteger a la burocracia. Ya se han visto avances en ese sentido con la Ley de Comunicación aprobada en mayo de 2023 por la Asamblea Nacional del Poder Popular. Esa norma establece que las entidades y organismos del estado no están obligados a ofrecer “informaciones personales” relativas a sus funcionarios. No obstante, los estándares internacionales establecen que los datos personales de los servidores públicos son públicos en la medida en que se relacionen con el ejercicio del cargo o sean inherentes al servicio público prestado. Pero el anteproyecto no hace ninguna de estas salvedades.

El anteproyecto también reconoce que las autoridades no están obligadas a ofrecer información que pueda dañar “procesos judiciales en trámite”. Esta excepción impide que se solicite información básica sobre trámites judiciales que no deberían ser protegidos. Ejemplos de informaciones judiciales que no deberían ser protegidas incluyen el número de personas detenidas en una causa, la acusación formulada en su contra o el tiempo de tramitación que lleva el expediente.

En ese sentido, los estándares internacionales y la Ley Modelo 2.0 reconocen que ninguna de las excepciones en la norma puede ser invocada en procesos o pedidos de información relacionados con “actos de corrupción de funcionarios públicos”. La Ley Modelo 2.0 en específico, faculta al órgano garante para calificar la información solicitada como “relacionada con actos de corrupción”.

Sin embargo, el anteproyecto abre las puertas para bloquear cualquier pedido de acceso a información sobre procesos judiciales en tramitación y no contempla la posibilidad de obviar esa excepción en casos vinculados a actos de corrupción de funcionarios públicos. Ante la inexistencia de un órgano garante y de obligaciones de informar por parte del Poder Judicial, tampoco ofrece recursos legales efectivos que permitan una reevaluación eficiente de los argumentos que el sistema judicial, penitenciario o las fuerzas de seguridad puedan

ofrecer al denegar, basados en esta excepción, solicitudes de acceso a información de interés público.

Por último, el **artículo 22.2 del anteproyecto** establece que para denegar solicitudes de acceso, las autoridades deben demostrar la existencia de un posible daño a cualquiera de las áreas o elementos que conforman las excepciones. Y reconoce que para probar ese daño deben “demostrar mediante un examen de ventajas y riesgos en una circunstancia dada, la ponderación entre el daño que la divulgación de cierta información genera en los derechos y principios, contra el beneficio de dar a conocer esa información.”

Pero, al no especificar los estándares o parámetros para medir ese riesgo, queda abierta la posibilidad de interpretaciones subjetivas y discrecionales por parte del sujeto obligado. A diferencia del Proyecto, la Ley Modelo de la OEA aclara que el análisis del daño no puede referirse a un daño o perjuicio hipotético y debe argumentarse también que no hay otro medio alternativo menos lesivo para intentar cumplir con el interés público de acceder a la información.