

OE/Ser.L/V/II.
Doc. 112
16 julio 2019
Original: español

INFORME No. 103/19
PETICIÓN 1224-07
INFORME DE SOLUCIÓN AMISTOSA

DAVID RABINOVICH
URUGUAY

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 16 de julio de 2019.

Citar como: CIDH, Informe No. 103/19, Petición 1224 - 07. Solución Amistosa. David Rabinovich. Uruguay. 16 de julio de 2019.



INFORME No. 103/19
PETICIÓN 1224 - 07
SOLUCIÓN AMISTOSA
DAVID RABINOVICH
URUGUAY
16 DE JULIO DE 2019

I. RESUMEN Y ASPECTOS PROCESALES RELEVANTES DEL PROCESO DE SOLUCIÓN AMISTOSA

1. El 25 de octubre de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o la “CIDH”) recibió una petición presentada por David Rabinovich, con el patrocinio de la Asociación de la Prensa Uruguaya (en adelante “APU”) y el Instituto de Estudios Legales del Uruguay (en adelante “ILESUR”), en adelante “los peticionarios” o “la parte peticionaria” en la que se alegaba que este habría sido víctima de violaciones a su libertad de expresión y al acceso a la información, por la alegada denegación de acceso a información de interés público sobre la base de una ley incompatible con los estándares internacionales. Según lo alegado, la presunta víctima, David Rabinovich, periodista de profesión, habría solicitado acceso a las actas, transcripción de grabaciones o cintas de grabación de una sesión de la Comisión Presupuestaria de la Junta Departamental de San José que le fue denegada. El peticionario alegó que el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal No. 9.515 de 1935, permitía que se declararan secretos los asuntos resueltos en la sesión, por decisión de la mayoría absoluta de los presente. El peticionario alegó que el Estado uruguayo no cumplió con los estándares de máxima divulgación, publicidad y transparencia.

2. La parte peticionaria alegó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 13 (derecho a la libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”), todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades, prevista en el artículo 1 (1) y el artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento.

3. El 1 de octubre de 2015, las partes iniciaron formalmente la negociación de una de solución amistosa que se materializó con la firma de un acuerdo el 25 de octubre de 2017, en el marco de una reunión de trabajo facilitada por el Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, Relator de la CIDH para Uruguay durante el 165° período de sesiones de la CIDH. A través del acuerdo de solución amistosa, el Estado uruguayo adoptó el compromiso de facilitar la difusión pública del acuerdo alcanzado con énfasis en la difusión de la normativa vigente en materia de acceso a la información pública. Así mismo, el Estado reconoció que la negativa de la Junta Departamental de San José a brindar acceso a la información pública solicitada por el señor Rabinovich, se tradujo en una limitación al ejercicio de su derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, en un contexto de inexistencia de procedimientos claros de acceso a la información pública imperante en el momento de los hechos.

4. Posteriormente, el 3 de mayo de 2019, las partes suscribieron un Acta de Entendimiento para establecer la ruta de trabajo y el contenido de las obligaciones del Estado derivadas del acuerdo para avanzar hacia su cumplimiento total.

5. El 11 de junio de 2019, el Estado Uruguayo remitió información sobre el cumplimiento del acuerdo de solución amistosa y solicitó su homologación por parte de la CIDH. Los peticionarios por su parte, indicaron el 26 de junio de 2019 su satisfacción y conformidad con la homologación del ASA.

6. En el presente informe de solución amistosa, según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y en el artículo 40.5 del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por el peticionario y se transcribe el acuerdo de solución amistosa, suscrito el 25 de octubre del 2017, por el peticionario y el representante de la República Oriental del Uruguay. Asimismo, se aprueba el acuerdo suscrito entre las partes y se acuerda la publicación del presente informe en el Informe Anual de la CIDH a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. LOS HECHOS ALEGADOS.

7. Según lo alegado por la parte peticionaria, el Estado uruguayo incurrió en violaciones al derecho a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información en poder del Estado consagrados en el 13 de la Convención, cuando la Junta Departamental de San José no respondió primero, y posteriormente denegó sin resolución fundada, un pedido escrito de la víctima para acceder a las actas, transcripción de la grabación o cinta grabada, de las sesiones de la Comisión de Presupuesto de la Junta Departamental de San José. La parte peticionaria alegó que el Estado no cumplió con los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia que se desprenden del artículo 13 de la Convención.

8. La parte peticionaria afirmó que el Estado uruguayo violó el derecho a buscar y recibir información del periodista Rabinovich porque un organismo estatal – en este caso de nivel departamental – le impidió acceder a información sobre el manejo de las cuentas públicas en base a una ley incompatible con los estándares internacionales, al permitir declarar secreta cualquier sesión de la Junta Departamental.

9. En su descripción de los hechos, la parte peticionaria, alegó que el Estado también violó el derecho de acceso a la información de la víctima porque se habría destruido el registro que contenía la información solicitada.

10. La parte peticionaria indicó que el Estado uruguayo no garantizó un proceso adecuado administrativo y judicial para obtener una decisión en relación a su solicitud de acceso a información en poder del Estado. Adicionalmente, se indicó en la petición que no existía un recurso judicial, sencillo, rápido y efectivo para garantizar el acceso a la información pública y que los Tribunales internos se negaron a admitir una posterior acción de amparo contra el Estado, constituyendo así también una violación del derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25.2 de la Convención.

11. La parte peticionaria señaló que el Estado uruguayo, en este caso su Parlamento, no había adoptado medidas legislativas – tales como una ley de acceso a la información pública – o de otro carácter, tendientes a garantizar el libre, rápido y efectivo acceso a la información en poder del Estado, permitiendo por omisión la constante violación de este derecho, como ocurrió en el caso concreto.

12. Finalmente, la parte peticionaria manifestó que en definitiva, el Estado uruguayo, respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública, se encontraba omiso en sus compromisos de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta en su jurisdicción, así como en su obligación de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

III. SOLUCIÓN AMISTOSA

13. El 25 de octubre del 2017 en la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el marco de una reunión de trabajo facilitada por el Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, Relator de la CIDH para Uruguay, las partes representadas por Ariel Bergamino, Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el peticionario David Rabinovich, suscribieron un acuerdo de solución amistosa cuyo texto establece lo siguiente:

**ACUERDO DEFINITIVO DE SOLUCIÓN AMISTOSA
PETICIÓN 1224 – 07
DAVID RAVINOBICH**

En Montevideo, República Oriental del Uruguay, en el marco del 165º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comparecen por una parte: el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ariel Bergamino, oriental, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad No. [...], en representación de la República Oriental del Uruguay, y por otra parte, el señor David Rabinovich, oriental, mayor de edad, titular de la

Cédula de Identidad No. [...] asistido por su patrocinante, Martin Sbrocca, Cédula de Identidad No. [...] del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), quienes convienen en celebrar el presente acuerdo:

ANTECEDENTES: El periodista David Rabinovich, amparado en el derecho a la información, solicitó oportunamente a la Junta Departamental de San José acceso a información sobre las deliberaciones entre representantes locales – ediles – de ese órgano legislativo departamental de Uruguay. La Junta Departamental de San José, amparada en el Artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal N°9.515, negó al periodista acceso a actas, transcripción de la grabación o cinta grabada de las sesiones realizadas entre enero y marzo de 2006 por la Comisión de Presupuesto de la mencionada Junta.

Posteriormente, el día 29 de junio de 2006, el periodista entabló acción de amparo – conforme a la Ley 16.011 – ante el Juzgado Letrado Departamental de San José de Segundo Turno. En esa instancia los representantes de la Junta Departamental de San José alegaron que por descuido se habían destruido los registros digitales de una sesión de la Comisión de Presupuesto de la Junta Departamental de San José que había sido solicitado por el periodista.

Por sentencia No. 177 de 15 de noviembre de 2006, el Juzgado Letrado de Primera Instancia desestimó la acción de amparo, fundado en que no existía ilegitimidad manifiesta en la decisión de la Junta Departamental.

Ante el fallo adverso de la primera instancia y siguiendo el trámite previsto por el Artículo 10 de la Ley 16.011 se interpuso recurso de apelación contra la sentencia referida ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno.

Dicho Tribunal confirmó la sentencia de primera instancia y por tanto también denegó la pretensión de amparo como vía procedente para proteger el derecho de acceso de la información pública. De acuerdo a la Sentencia 43/2007 de 7 de marzo del 2007, el Tribunal sostuvo que si bien no se descarta la ilegitimidad de la decisión de la Junta Departamental de San José que declaró secreta la información solicitada por el periodista, no se puede sostener que la ilegitimidad sea “manifiesta”, en función de que existe una norma legal que la faculta a declarar secretos determinados asuntos tratados o resueltos.

Habiendo promovido la acción de amparo y posterior apelación del fallo del Tribunal de Apelaciones referido, el 15 de mayo de 2008 el periodista compareció al amparo de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a deducir su petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (P.1224-07), alegando que la República Oriental del Uruguay había violado los derechos consagrados en el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en especial el derecho de acceso a la información pública.

También denunció que la República Oriental del Uruguay había violado los derechos a la protección judicial consagrados en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos y libertades y adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su perjuicio.

El Estado uruguayo, luego de analizar el caso, hizo presente ante la Comisión Interamericana su voluntad de iniciar un diálogo con el peticionario a efectos de alcanzar una solución amistosa.

ACUERDO

1. El Estado reconoce que la negativa de la Junta Departamental de San José a brindar acceso a la información pública solicitada por el señor Rabinovich, se tradujo en una limitación al ejercicio de su derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, en un contexto de inexistencia de procedimientos claros de acceso a la información pública, lo que lo llevó a promover una petición ante el Poder Judicial uruguayo y posteriormente ante la CIDH.
2. El Estado señala y el Sr. David Rabinovich reconoce, los avances registrados mediante la adopción de reformas legislativas significativas que han redundado en el fortalecimiento del marco jurídico que garantiza y hace efectivo el derecho de todas las personas a buscar, recibir y difundir información pública: Ley No. 18.220 de 20 de diciembre de 2007, Sistema Nacional de Archivos; Ley No. 18.232 de 22 de diciembre de 2007, Servicio de Radiodifusión Comunitaria; Ley No. 18.331 de 11 de agosto de 2008, Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data; Ley No. 18.381 de 17 de octubre de 2008, Derecho de Acceso a la Información Pública; Ley No. 18.515 de 26 de junio de 2009, reforma del sistema penal uruguayo relativo a los delitos de comunicación; normativa que siguió los estándares establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin perjuicio de lo establecido por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (Aprobada por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos en el mes de junio de 2010).
3. El Estado y el peticionario aceptan comparecer conjunta y personalmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 165° Períodos de Sesiones que tiene lugar en Montevideo, a efectos de firmar la presente solución amistosa acordada y solicitar ante dicho órgano la clausura de las actuaciones y el archivo de la petición instaurada P. 1224-07.
4. El Estado y el periodista concuerdan en cooperar para facilitar la difusión pública del acuerdo alcanzado, con énfasis en la difusión permanente de la normativa vigente de acceso a la información pública.

Para constancia del compromiso contraído y en fe de lo cual, firman el presente en Montevideo a los veinticinco días del mes de octubre de 2017.

ACTA DE ENTENDIMIENTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE SOLUCION AMISTOSA Petición No. 1224-07

En Montevideo el 3 de mayo de 2019, el Estado de Uruguay representado por Dianela Pi, Directora de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores y en su calidad de peticionarios el Sr. David Rabinovich y el Dr. Martín Prats del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), suscriben la siguiente acta de entendimiento sobre lo que las partes entienden que son los elementos para el cumplimiento total del acuerdo de solución amistosa suscrito el 25 de octubre del 2017.

Las partes consideran que el acuerdo de solución amistosa suscrito en el caso de referencia se entenderá cumplido totalmente cuando se ejecuten las siguientes acciones o actividades:

1. Realizar un evento académico, abierto al público, relacionado con la Petición y la aprobación de la ley de acceso a la información pública y otras normas significativas en la materia.
2. Confeccionar en forma conjunta una lista de invitados que incluya actores relevantes, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, de la prensa y medios de comunicación.

3. Asegurar la más amplia difusión del evento a través de un comunicado de prensa de la Cancillería y la grabación del evento, la que será entregada a los peticionarios y a la Secretaría de la Presidencia de la República, a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a la Asociación de Prensa del Uruguay y a la Organización de la Prensa del Interior, a los que se les solicitará apoyo en su difusión, lo que será debidamente comunicado tanto a los peticionarios como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Una vez se cumplan las acciones mencionadas, las partes solicitarán a la CIDH la homologación del acuerdo de solución amistosa según lo establecido en el artículo 49 de la Comisión Americana sobre Derechos Humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado se compromete a continuar avanzando en la difusión permanente de la normativa vigente de acceso a la información pública.

IV. DETERMINACIÓN DE COMPATIBILIDAD Y CUMPLIMIENTO.

14. La CIDH reitera que de acuerdo a los artículos 48.1.f y 49 de la Convención Americana, este procedimiento tiene como fin “llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención”. La aceptación de llevar a cabo este trámite expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención en virtud del principio *pacta sunt servanda*, por el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los tratados¹. También desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.

15. La Comisión Interamericana ha seguido de cerca el desarrollo de la solución amistosa lograda en el presente caso y valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes durante la negociación del acuerdo para alcanzar esta solución amistosa que resulta compatible con el objeto y fin de la Convención.

16. La Comisión observa que las partes han suscrito un Acta de Entendimiento que define las obligaciones del Estado derivadas del acuerdo de solución amistosa el 3 de mayo de 2019, por lo que declara que la misma hace parte integral del acuerdo suscrito entre las partes.

17. La CIDH observa que dada la información suministrada por las partes hasta este momento y la solicitud de homologación del ASA sometida por las partes a la Comisión, corresponde valorar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo de solución amistosa.

18. La Comisión Interamericana valora la cláusula declarativa primera, en la cual se reconoce la responsabilidad internacional del Estado uruguayo por la violación de los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la protección judicial en perjuicio del Sr. David Rabinovich.

19. En relación a las cláusulas segunda y tercera del acuerdo, la Comisión considera que se trata de cláusulas declarativas, por lo que no corresponde supervisar su implementación.

20. En relación a la cláusula cuarta del acuerdo de solución amistosa sobre el compromiso de las partes de “cooperar para facilitar la difusión pública del acuerdo alcanzado, con énfasis en la difusión permanente de la normativa vigente de acceso a la información pública”, la Comisión observa que la misma constituía una obligación amplia que debía ser delimitada por las partes para facilitar la implementación de la

¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), Artículo 26: “**Pacta sunt servanda**”. *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

medida, por lo que las partes decidieron conjuntamente darle contenido a la misma a través del acta de entendimiento de fecha 3 de mayo de 2019.

21. Según lo informado por las partes, el 27 de mayo de 2019, el Estado realizó el evento “Seminario sobre Impactos del Procedimiento de Solución Amistosa ante la CIDH en el desarrollo normativo nacional de Uruguay”, en la ciudad de Montevideo. El Seminario contó con la participación de Felipe Michelini, Coordinador de la Catedra UNESCO de la Universidad de la República de Uruguay; la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, en su calidad de Presidenta de la CIDH; y la Comisionada Antonia Urrejola, en su calidad de Relatora de país; David Rabinovich y Martín Prats en su calidad de peticionarios; Juan Faroppa, Representante de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; y de la Ministra Daniela Pi, Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para la organización de dicho evento, las partes intercambiaron comentarios sobre el contenido de la agenda y la lista de invitados con la facilitación de la Sección de Soluciones Amistosas y Seguimiento de la CIDH.

22. Al respecto, los peticionarios indicaron su satisfacción con el cumplimiento de los compromisos derivados del acuerdo de solución amistosa y el acta de entendimiento. Por lo anterior, la Comisión considera que los puntos 1 y 2 del acta de entendimiento de 3 de mayo de 2019 se encuentran totalmente cumplidos y así lo declara.

23. Al respecto, es de indicar que la Comisión valoró en su momento los esfuerzos del Estado uruguayo, la colaboración y el apoyo de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores en la organización y ejecución de este seminario y en las actividades de implementación del acuerdo de solución amistosa en la referida petición. Al mismo tiempo, la Comisión instó al Estado uruguayo a finalizar la ejecución de la ruta de trabajo acordada para el cumplimiento total del acuerdo de solución amistosa².

24. Posteriormente, el Estado aportó el registro del comunicado de prensa No. 65/19 publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se dio el detalle del contenido del evento académico y que incluyó el enlace al registro audiovisual del evento que, al momento de publicación de este informe, se encuentra disponible al público³.

25. Por otro lado, el 11 de junio de 2019, el Estado remitió copia de los oficios enviados a Secretaría de la Presidencia de la República, a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a la Asociación de Prensa del Uruguay y a la Organización de la Prensa del Interior, en los que se les brindó el detalle del acuerdo de solución amistosa, del evento realizado en cumplimiento del acta de entendimiento de 3 de mayo de 2019, se les proporcionó el enlace al registro audiovisual del seminario nacional y se les solicitó su apoyo en la difusión del evento. Finalmente, se le proporcionó a los peticionarios el mismo enlace para su conocimiento y difusión.

26. Al respecto, los peticionarios indicaron su satisfacción con el cumplimiento de los compromisos derivados del acuerdo de solución amistosa y el acta de entendimiento. Por lo anterior, la Comisión considera que el punto 3 del acta de entendimiento de 3 de mayo de 2019 se encuentra totalmente cumplidos y así lo declara.

27. Por lo anterior, tomando en consideración los elementos de información anteriormente descritos, la Comisión considera que el punto 4 del acuerdo de solución amistosa y los puntos 1, 2 y 3 del acta de entendimiento suscrita entre las partes, que le dieron contenido al punto ejecutivo del acuerdo, se encuentran totalmente cumplidos y así los declara. Por otro lado, la Comisión considera que los puntos 1 y 2

² Ver CIDH, Comunicado de Prensa 148/19 “CIDH saluda los avances de Uruguay en el cumplimiento del acuerdo de solución amistosa suscrito en la petición 1227-07 David Rabinovich” publicado el 12 de junio de 2019. Disponible electrónicamente en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/148.asp>

³ Ver, YouTube, Audiovisuales Prensa, Cancillería de Uruguay, “Seminario: Impactos del Procedimiento de Solución Amistosa ante la CIDH en el desarrollo normativo nacional de Uruguay - 27 de mayo 2019”. Publicado el 31 de mayo de 2019. Disponible electrónicamente en: https://www.youtube.com/watch?v=i5IjCZ_0tVw&t=13s (Consultado por última vez el 7 de julio de 2019).

son declarativos y se relacionan con la metodología acordada por las partes por lo que no corresponde a la Comisión pronunciarse sobre ellos. Por lo anterior, la CIDH declara que el acuerdo de solución amistosa se encuentra cumplido totalmente.

IV. CONCLUSIONES

1. Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48.1.f y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el logro de una solución amistosa en el presente caso, fundada en el respeto a los derechos humanos, y compatible con el objeto y fin de la Convención Americana.

2. En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DECIDE:

1. Aprobar los términos del acuerdo suscrito por las partes el 25 de octubre de 2017.
2. Declarar cumplidas los puntos 4 del acuerdo de solución amistosa y los puntos 1, 2 y 3 del acta de entendimiento de 3 de mayo de 2019, de acuerdo al análisis contenido en este informe.
3. Declarar cumplido totalmente el acuerdo de solución amistosa.
4. Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 16 días del mes de julio de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.