Organización de los
Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II
CIDH/RELE/INF. 1/09
30 diciembre 2009
Original: español

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO

Relatoria Especial para la Libertad de Expresión
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2010
Internet: http://www.cidh.org/relatoria
Email : cidhexpresion@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur on Freedom of Expression.
El Derecho de acceso a la informacion en el marco jurídico interamericano = the inter-American legal framework regarding the right to access to information / Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF.)(OAS official records; OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF.)
ISBN 978-0-8270-5441-7
1. Access to information--Legislation and jurisprudence--America. 2. Confidential communication--Law and legislation--America. 3. Information management--Organization and administration--America. 4. Freedom of information--Legal aspects--America. 5. Civil rights--America. 6. Human rights--America. I. Title. II Series. III. Series. OAS official records; OEA/Ser.L. V/ II CIDH/RELE/INF.
KG576 .B68 2009 OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/INF. 1/09

Catalina Botero Marino,
Relatora Especial para la Libertad de Expresión
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de Estados Americanos

Documento publicado gracias al apoyo financiero Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI/SIDA

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009[1]

1 La incorporación de este documento al Informe Anual de la CIDH fue aprobada en diciembre de 2009 por el pleno de la Comision integrada por Luz Patricia Mejía Guerrero, Víctor E. Abramovich, Felipe González, Sir Clare Kamau Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez y Paolo G. Carozza.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Felipe González

Paulo Sergio Pinheiro

Dinah Shelton

María Silvia Guillén

Rodrigo Escobar Gil

Luz Patricia Mejía Guerrero

José de Jesús Orozco Henríquez

******

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

RELATORIA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESION DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION EN EL MARCO JURIDICO INTERAMERICANO

ÍNDICE

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS viii
PRÓLOGO ix
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURIDICO INTERAMERICANO xii
A. Introducción 1
B. Principios rectores del derecho de acceso a la información 3
1. Principio de máxima divulgación 3
a. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción 3
b. Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información 4
c. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación 5
2. Principio de buena fe 5
C. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información 5
1. Toda persona es titular del derecho de acceso a la información 5
2. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información 6
3. Objeto del derecho 6
4. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información 6
a. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas 7
b. Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información 7
c. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información 8
d. Obligación de transparencia activa 9
e. Obligación de producir o capturar información 9
f. Obligación de generar una cultura de transparencia 10
g. Obligación de implementación adecuada 10
h. Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información 11
5. Limitaciones del derecho de acceso a la información 12
a. Admisibilidad y condiciones de las limitaciones 12
b. Carácter excepcional de las limitaciones 12
c. Consagración legal de las excepciones 13
d. Objetivos legítimos bajo la Convención Americana 13
e. Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones 13
f. Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado 14
g. Información reservada o secreta 14
h. Datos personales y derecho de acceso a la información 16
D. Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información 17
1. Restricción en el acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos 17

2. Acceso a la información y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.... 18
3. Acceso a la información y creación y conservación de archivos policiales 21
4. Acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos 21
a. Deber de permitir el acceso a los archivos en los cuales exista información relacionada con violaciones graves de derechos humanos 22
b. Deber de crear y conservar archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos 23
c. Deber de producir información vinculada con graves violaciones de derechos humanos..... 24
E. Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información..... 25
1. Jurisprudencia sobre el acceso a la información como derecho fundamental autónomo 26
2. Jurisprudencia sobre el carácter universal del acceso a la información 28
3. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación 29
a. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como principio rector del acceso a la información 29
b. Jurisprudencia sobre la aplicación del principio de máxima divulgación para ordenar el acceso a información sobre publicidad oficial..... 31
c. Jurisprudencia sobre la definición de documento público 33
d. Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al prinicipio de máxima divulgación 33
4. Jurisprudencia sobre la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible 35
a. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información simple, rápido y gratuito 35
b. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo 35
c. Jurisprudencia sobre el deber de indicar al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la información previamente publicada 36
d. Jurisprudencia sobre el deber de diligencia y asistencia de la administración respecto del derecho de acceso a la información 37
e. Jurisprudencia sobre afirmativa ficta..... 39
5. Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales 40
a. Jurisprudencia sobre acceso a la información y derechos personales 40
b. Jurisprudencia sobre el derecho a conocer información sobre individuos que son o hayan sido oficiales públicos 40
c. Jurisprudencia sobre el derecho a conocer los salarios o ingresos provenientes de recursos públicos..... 42
d. Jurisprudencia sobre el acceso a la información de deudas tributarias "incobrables"..... 45
e Jurisprudencia sobre el acceso a la información de datos de terceros no consultados y alcances de la obligación del Estado ante una solicitud de información que representa una carga especialmente onerosa..... 47
f. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a los archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante 49
6. Jurisprudencia sobre las restricciones del derecho de acceso a la información . 51
a. Jurisprudencia sobre el régimen general de los límites del derecho de acceso a la información..... 51
b. Jurisprudencia sobre la necesidad de que los límites se encuentren fijados por la ley..... 51

c. Jurisprudencia sobre la necesidad de que las leyes que establezcan las limitaciones sean claras y precisas y no vagas o genéricas 52
d. Jurisprudencia sobre la necesidad de que la reserva de la información se establezca por plazos limitados y razonables 52
e. Jurisprudencia sobre la necesidad de realizar un juicio de proporcionalidad estricto cuando se invoque el carácter reservado de la información 53
f. Jurisprudencia sobre la obligación de elaborar una versión pública de un documento cuando la información solicitada sea parcialmente confidencial 55
g. Jurisprudencia sobre el deber del Estado de demostrar los requisitos de causalidad y acreditación del daño para invocar el carácter reservado de un acto de trámite 56
7. Jurisprudencia sobre el deber de someter a revisión judicial, en forma reservada en el despacho del juez, la no entrega de documentos por razones de seguridad nacional 57
8. Jurisprudencia sobre la necesidad de no censurar la información reservada que se hace pública, ni perseguir a periodistas o editores por su publicación de buena fe 59
ANEXOS 60
A. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS 60
Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 60
B. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN..... 61
C. RESOLUCION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS 2009 AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) 64

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS

CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comisión Africana:	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Declaración de Principios:	Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Relatoría Especial:	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PRÓLOGO

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se complace en publicar este libro que presenta, en forma sistematizada, los estándares en materia de acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos, así como jurisprudencia de distintos Estados miembros de la OEA sobre la materia. La ocasión se presenta como un momento oportuno para mencionar las razones por las cuales el derecho de acceso a la información es tan relevante para el sistema interamericano de derechos humanos.

El acceso a la información es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía. Esta tarea, importante para todas las democracias del hemisferio, es particularmente crucial para muchas sociedades de las Américas que, en las últimas décadas, han consolidado sistemas democráticos cada vez más asentados y robustos gracias a la activa participación de sus ciudadanos y ciudadanas en asuntos de interés público. Este activismo ciudadano es justamente uno de los ideales que subyacen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana.

Los ciudadanos se pueden definir por oposición a los súbditos. Los ciudadanos cuestionan, piden, demandan. Los ciudadanos son ruidosos, se quejan, critican. Los súbditos, por el contrario, obedecen. Aceptan y callan. Están cómodos en el silencio y no cuestionan. No hace falta decir que las democracias exigen ciudadanos y ciudadanas militantes: el acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. En sus manos, la información pública sirve para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado. Es una herramienta que da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra males como la corrupción y el secretismo, que tanto daño hacen a la calidad de la democracia en nuestros países.

El acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de los derechos políticos. Y es un instrumento para la realización de otros derechos humanos: el acceso a la información permite conocer qué derechos se tienen y cómo defenderlos. Esto último es particularmente urgente para los sectores sociales marginados o excluidos que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.

La idea de una ciudadanía que reclama y pide información al Estado tiene, necesariamente, una contracara en las estructuras estatales a las que interpela. La regla en los estados autoritarios es el secreto en relación a la información del Estado y la publicidad de la información de los individuos. En las sociedades democráticas la regla es la inversa, y el sistema interamericano lo refleja. La transformación de una sociedad autoritaria en una democrática implica recorrer un camino largo y no ajeno a las dificultades, pero el sistema interamericano ha demostrado ser una fuerza positiva en el marco de estas transiciones.

Cuando Marcel Claude Reyes pidió información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre un proyecto de deforestación que se realizaría en el sur de ese país –y que podría afectar el medio ambiente- se encontró con una respuesta escasa y deficiente: gran parte de la información que había pedido no le fue entregada. El Estado no ofreció razones o fundamentos para sustraer esa información del conocimiento público. Reyes llevó su pedido ante distintos tribunales de Chile, sin éxito. Finalmente decidió recurrir al sistema

interamericano junto a un variado conglomerado de organizaciones de derechos humanos de América Latina decididas a avanzar la causa del acceso y la transparencia. A través de la sentencia recaída en el caso *Claude Reyes vs. Chile,* la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo. Eso no es poca cosa.

Desde entonces, mucho ha cambiado. Chile se convirtió en uno de los países líderes de la región en políticas de acceso a la información, con la sanción de la Ley de Transparencia y la creación del Consejo para la Transparencia en 2009. Muchos otros países han adoptado políticas de acceso y transparencia: en total, 17 países de las Américas han sancionado leyes de acceso a la información pública, y otros se encuentran en camino de hacerlo.

Pero el reconocimiento jurídico del derecho y el establecimiento de procedimientos y órganos encargados de protegerlo y garantizarlo, no es suficiente. Es necesario llenar a este derecho de "vida y sentido". Para ello es preciso divulgar sus alcances y posibilidades porque, en la práctica, solo se exigen y protegen los derechos que se conocen.

Este libro busca presentar las características principales del derecho de acceso a la información en el sistema interamericano y los alcances que algunos tribunales de la región le han dado a este valioso derecho. Se exploran los principios que lo rigen, como el de "máxima divulgación", en virtud del cual la información en manos de órganos estatales es por definición pública; las excepciones a esta regla deben estar previstas en una ley, ser interpretadas restrictivamente, satisfacer objetivos legítimos y ser necesarias en una sociedad democrática. O el principio de "buena fe", en virtud del cual el Estado debe adoptar políticas activas tendientes a generar una cultura de transparencia, y responder a los pedidos de información de manera oportuna, completa y accesible.

También destacamos las obligaciones que se generan en cabeza del Estado, como –por ejemplo- la obligación de asignar recursos suficientes y poner a disposición de todas las personas un recurso judicial efectivo para poder cuestionar ante tribunales independientes las decisiones administrativas que niegan el acceso a la información.

Estos estándares no son fruto de la casualidad: son el producto del círculo virtuoso que se genera en el reconocimiento mutuo entre órganos regionales y nacionales de protección de derechos humanos movidos por las demandas de la sociedad civil. En ese marco se produce un diálogo del que surge un aprendizaje recíproco y del cual, felizmente, resultan favorecidas las personas que habitan nuestro territorio y a quienes debemos nuestro trabajo.

La divulgación de los estándares internacionales permitirá generar conciencia respecto de los alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en tanto que herramienta democrática en manos de todas las personas. Pero las herramientas son tan útiles como la habilidad de las manos que las usan. El desafío a futuro es lograr que la sociedad civil, los grupos vulnerables, los medios de comunicación y los periodistas adquieran el hábito de recurrir una y otra vez a este mecanismo para obtener información relacionada con temas de interés público como la lucha contra la corrupción, la efectivización de derechos económicos y sociales y la protección del medio ambiente, por mencionar sólo a algunos. De esta forma, el acceso a la información se convertirá en un medio a través del cual se mejorará la calidad de vida de las personas y de las democracias en el hemisferio. Difundir esta herramienta es un paso fundamental para su efectiva realización.

Estos esfuerzos no son pequeños. El camino ni es corto ni es fácil, pero lo estamos transitando gracias al impulso invaluable de la sociedad civil de todo el hemisferio y el apoyo fundamental de la cooperación internacional. Este libro busca apuntalar los esfuerzos de la primera. En cuanto a la segunda, es oportuno agradecer a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional ya que la publicación de este libro no habría sido posible sin su apoyo.

Finalmente, nos complace agradecer la invaluable contribución del Reino Unido de Gran Bretaña en la tarea de divulgar y promover el derecho de acceso a la información. Su apoyo ayudó a financiar parte de la investigación que aquí presentamos y nos permitirá en el futuro divulgarla y promoverla.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURIDICO INTERAMERICANO[1]

A. Introducción

1. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA[2] como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

2. Según ha interpretado la CIDH, el artículo 13 de la Convención Americana comprende la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder[3]. En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios establece que, "[t]oda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana", y que "[t]odas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información". El principio 3 de la Declaración de Principios prescribe que, "[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla". Y el principio 4 de la Declaración de Principios señala que, "[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho".

3. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 13 de la Convención Americana, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento[4].

---

[1] El derecho de acceso a la información ha sido uno de los temas recurrentes de los informes anuales y publicaciones de la Relatoría Especial. El contenido de esta publicación es una versión actualizada de éstos, en particular, de sus Informes Anuales 2005 (Capítulo IV) y 2008 (Apartado F del capítulo III), así como del "Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información" publicado en 2007. La presente publicación corresponde al capitulo IV del Informe Anual 2009.

[2] La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como "un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia". En este sentido, todos los Estados miembros de la OEA "tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva". Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 10 de junio de 2003. Ver también las resoluciones de la Asamblea General de la OEA 2057 (XXXIV-O/04), 2121 (XXXV-O/05), 2252 (XXXV-O/06), 2288 (XXXVII-O/07), y 2418 (XXXVIII-O/08).

[3] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

[4] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78. Ver también: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras.* Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.* Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

4. El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública—en especial para el control de la corrupción[5]—; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio *informado* de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables[6].

5. En efecto, el derecho de acceso a la información *es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción.* El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. De otra parte, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas[7]. Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos.

6. Sobre las funciones del derecho de acceso a la información, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que, "implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada". Asimismo, en su Declaración Conjunta de 2004, reconocieron "la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios".

---

[5] "El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas". Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

[6] CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf.

[7] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

7. En esta publicación se explican cuáles son los principios que deben regir el diseño e implementación de un marco jurídico que garantice el derecho de acceso a la información. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional y, finalmente, se presentan algunas decisiones internas de los países de la región que, en criterio de la Relatoría Especial, constituyen buenas prácticas en materia de acceso a la información y que deben por ello ser divulgadas y discutidas.

B. Principios rectores del derecho de acceso a la información

8. Para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe.

1. Principio de máxima divulgación

9. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, el "derecho de acceso a la información debe estar regido por el 'principio de máxima divulgación'"[8]. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación[9]. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) ("Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información") del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, "[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones".

10. El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

a. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción

11. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, tal como se detalla más adelante, dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos

---

[8] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

[9] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad[10]. No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información.

12. En particular, respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación "establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones"[11], las cuales "deben estar previamente fijadas por ley"[12], responder a un objetivo permitido por la Convención Americana[13], y "ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo"[14].

b. Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información

13. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión[15]. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", al establecer que, "la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada". Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al

---

[10] En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, "[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas".

[11] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio "establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones".

[12] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

[13] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

[14] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay.* Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", establece en el numeral 1 que: "Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación".

[15] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho[16].

c. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación

14. Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación[17]. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia[18]. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso[19].

2. Principio de buena fe

15. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

C. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información

1. Toda persona es titular del derecho de acceso a la información

16. El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana.

17. En este sentido, la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana, en los términos que se explican más adelante[20].

---

[16] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

[17] Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004).

[18] Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 10 de junio de 2003; Resolución 2057 (XXXIV-O/04), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 8 de junio de 2004; Resolución 2121 (XXXV-O/05), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 7 de junio de 2005; y Resolución 2252 (XXXVI-O/06), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 6 de junio de 2006.

[19] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 d).

[20] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

18. Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado[21].

2. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información

19. El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones publicas mencionadas.

20. En este sentido, reiterando la jurisprudencia existente, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información"[22] precisa, en su principio 2, que "el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas".

3. Objeto del derecho

21. El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.

22. En este sentido, la resolución sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información" del Comité Jurídico Interamericano indica que el derecho de acceso a la información, "se refiere a toda la información significante, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio".

4. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información

23. El derecho de acceso a la información genera distintas obligaciones a cargo del Estado, a saber:

---

[21] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 77.

[22] Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 2.

a. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

24. El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso[23]. En este sentido, tal como se expone a profundidad en los siguientes párrafos, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas "deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público"[24].

25. La obligación de los Estados de suministrar la información solicitada apareja deberes especiales de protección y garantía, que se explican brevemente a continuación.

b. Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

26. La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.

27. Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado, "debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados"[25].

---

[23] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

[24] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

[25] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

28. En los términos utilizados por los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, "el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo". En palabras del Comité Jurídico Interamericano, en sus "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", "deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable".

c. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información

29. Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud[26]. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas[27].

30. La Corte Interamericana ha establecido que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana, siempre que sean adecuados y efectivos[28], es decir, que sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida[29], y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos[30]. De lo contrario, la inexistencia de efectividad en el recurso constituirá una transgresión a la Convención Americana[31].

31. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio [e]stado de [d]erecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención"[32].

---

[26] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 137.

[27] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 116-139.

[28] Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 134.

[29] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64.

[30] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 66.

[31] Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 23.

[32] Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 75; Corte I.D.H., *Caso Tibi Vs. Ecuador.* Sentencia de 7 de

d. Obligación de transparencia activa

32. El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

33. Sobre el derecho de transparencia activa, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, "las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público"; y que "se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación".

34. El alcance de esta obligación también se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", que establece que, "los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades—incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible". En el mismo sentido, esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

e. Obligación de producir o capturar información

35. El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales.

36. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe sobre los "Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"[33], la CIDH señaló que, "la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de

---

septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 131; y Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. *Excepción Preliminar*. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 193.

[33] OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 de Julio de 2008.

determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad"[34].

37. En el mismo documento, la CIDH recordó que, "el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos"[35]. Finalmente, la CIDH[36] señaló que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados[37].

f. Obligación de generar una cultura de transparencia

38. Corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información. A este respecto, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información" indica que, "deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo [...] la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho"[38].

g. Obligación de implementación adecuada

39. Corresponde al Estado el deber de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso. Lo anterior implica, cuando menos, tres acciones.

40. En primer lugar, el Estado debe diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo. Esta obligación implica el deber de asignar el presupuesto necesario para poder satisfacer, de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información generará.

---

[34] CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 58. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf.

[35] CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 78. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf.

[36] CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 81. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf.

[37] La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) establece la obligación de los Estados de "garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios".

[38] Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Principio 10.

41. En segundo lugar, el Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información. En tal sentido, la Declaración Conjunta de 2004 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE explica que, "las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos", y que "se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo".

42. En tercer lugar, el Estado debe adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso a la información pública, así como "la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho"[39]. Asimismo, esta obligación implica la capacitación de funcionarios públicos en relación con las leyes y políticas sobre la creación y custodia de archivos relacionados con la información que el Estado está obligado a resguardar, administrar y a producir o capturar. En este sentido, la Corte Interamericana se ha referido a la obligación del Estado de proceder a "la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho"[40].

h. Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información

43. Finalmente, y como corolario de lo anterior, el Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de: (a) implementar un marco jurídico adecuado para tales efectos; (b) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información; (c) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman—mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información—; y (d) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho.

44. En efecto, según ha explicado la Corte Interamericana, el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana, lo cual implica tanto la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías[41]. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados deben contar con un marco jurídico adecuado para la protección del derecho de acceso a la información, y deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información,

---

[39] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

[40] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

[41] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

con plazos claros para resolver y entregar la información, bajo el control de funcionarios debidamente capacitados en la materia[42].

5. Limitaciones del derecho de acceso a la información

a. Admisibilidad y condiciones de las limitaciones

45. En tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por la Convención Americana, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad. En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, "[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas".

46. En tales casos, el Estado debe demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención Americana. En tal sentido, la resolución sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información" del Comité Jurídico Interamericano estableció que, "la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada".

47. En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención Americana, (a) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales; (b) genera inseguridad jurídica respecto del ejercicio de dicho derecho; y (c) genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo[43].

b. Carácter excepcional de las limitaciones

48. En atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso.

---

[42] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

[43] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

c. Consagración legal de las excepciones

49. En primer lugar, tratándose de un derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información[44].

50. En criterio de la Corte Interamericana, tales leyes deben haber sido dictadas "por razones de interés general", en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático. Se aplica a este respecto la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión "leyes" no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común[45].

51. De igual forma, resulta relevante el principio 6 de la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", que establece que, "las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas".

d. Objetivos legítimos bajo la Convención Americana

52. Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben responder expresamente a un objetivo permitido por la Convención Americana en el artículo 13.2, esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas[46]. El alcance de estos conceptos debe ser definido en forma clara y precisa, y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.

e. Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones

53. Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información—como toda limitación que se imponga a cualquiera de las derivaciones del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión—deben ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: (i) ser conducente para alcanzar su logro; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; e (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe

---

[44] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 f).

[45] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

[46] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.

54. Finalmente, el régimen de excepciones debe consagrar un plazo razonable vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público. En este sentido, sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo de que, al revelarla, resultara afectado de manera desproporcionada uno de los bienes que el artículo 13.2 de la Convención Americana ordena proteger.

f. Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado

55. Por otra parte, en caso de que exista un motivo permitido por la Convención Americana para que el Estado limite el acceso a la información bajo su poder, la persona que solicita el acceso debe recibir una respuesta fundamentada sobre la negativa que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible[47]. Según ha explicado la CIDH, si el Estado deniega el acceso a información, éste debe proveer explicaciones suficientes sobre las normas jurídicas y las razones que sustentan tal decisión, demostrando que la decisión no fue discrecional o arbitraria, para que las personas puedan determinar si tal negativa cumple con los requisitos establecidos en la Convención Americana[48]. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha precisado que la negativa a proveer acceso a la información que no está fundamentada, explicando con claridad los motivos y normas en que se basa, también constituye una violación del derecho al debido proceso protegido por el artículo 8.1 de la Convención Americana, puesto que las decisiones adoptadas por las autoridades que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente justificadas o, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias[49].

g. Información reservada o secreta

56. En su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información "reservada" o "secreta" y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Ahí se estableció, en términos generales: (i) que "el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad", que "las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información", y que "la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema

---

[47] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

[48] CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros.* Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c) y d).

[49] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 120.

de excepciones"; (ii) que "aquéllos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos"; y que (iii) "las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público", lo cual "deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información", y que "también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información".

57. En la Declaración Conjunta de 2004 se abordó también, en mayor detalle, los temas relativos a la información confidencial o reservada y a la legislación que regula el secreto. En dicha Declaración Conjunta se señaló: (i) que "se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta"; (ii) que "las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control", que "otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información", y que "las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas"; (iii) que "cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes", "sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación 'secreta' para evitar la divulgación de información que es de interés público", por lo cual "las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos", e igualmente "dichas leyes deberán estar sujetas al debate público"; y (iv) finalmente, que "los denunciantes de irregularidades (*whistleblowers*), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto" –respecto de quienes se declaró que "los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de 'buena fe'".

58. Siguiendo esta misma línea, en la Declaración Conjunta de 2006, los relatores para la libertad de expresión afirmaron que, "no debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido ilícito alguno en obtenerla. Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan".

59. El tema de la información "reservada" o "secreta" fue objeto de un pronunciamiento específico por la Corte Interamericana en otro ámbito conexo al acceso a la información por los ciudadanos, a saber, el aporte de información sobre violaciones graves de derechos humanos a las autoridades judiciales y administrativas encargadas de adelantar los procesos correspondientes a su esclarecimiento y a la administración de justicia frente a

las víctimas. En el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*[50], la Corte Interamericana estableció que el Ministerio de la Defensa Nacional se había negado a proporcionar algunos documentos relacionados con el funcionamiento y la estructura del Estado Mayor Presidencial, necesarios para adelantar la investigación sobre una ejecución extrajudicial. El Ministerio Público y los jueces de la Nación habían solicitado reiteradamente dicha información, pero el Ministerio de Defensa Nacional negó la entrega invocando el secreto de Estado regulado por el artículo 30 de la Constitución guatemalteca. En criterio de la Corte Interamericana, "en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes". A este respecto, la Corte Interamericana hizo suyas las consideraciones de la CIDH, la cual había alegado ante el tribunal que, "en el marco de un procedimiento penal, especialmente cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones del Estado de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado. [...] Los poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos. En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la 'clandestinidad del Ejecutivo' y perpetuar la impunidad. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. [...] De esta manera, lo que resulta incompatible con un [e]stado de [d]erecho y una tutela judicial efectiva 'no es que haya secretos, sino estos secretos escapen de la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control'". En este contexto, para la Corte Interamericana, la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional a aportar los documentos solicitados por los jueces y el Ministerio Público, alegando el secreto de Estado, fue constitutivo de obstrucción a la justicia.

h. Datos personales y derecho de acceso a la información

60. Uno de los límites del derecho de acceso a la información es la protección de los datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podrá tener acceso. En efecto, de conformidad con el principio 3 de la Declaración de Principios, "[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla".

61. El acceso a los datos personales se deriva del *hábeas data* y no del derecho de acceso a la información. Sin embargo, mientras no exista una ley de datos personales, la

[50] Corte IDH. *Caso de Myrna Mack Chang*. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs. 180 a 182.

persona titular del dato, a falta de otro recurso, podrá acceder a la respectiva información a través de los mecanismos de la ley de acceso. En consecuencia, en la hipótesis mencionada, estarían obligados a suministrar la información respectiva quienes administran bases de datos o registros pero sólo respecto de quienes están legalmente legitimados para solicitarla.

62. En relación con la información personal o *hábeas data*, en el "Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos"[51], la CIDH indicó que, aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, "toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada". En efecto, "este derecho incluye el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria"[52]. Más adelante, en el mismo informe, la CIDH sostuvo que, "[e]l derecho al acceso y el control de la información personal es esencial en muchas esferas de la vida, dado que la falta de mecanismos jurídicos para la corrección, actualización y eliminación de información puede tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes y la rendición de cuentas en la reunión de información"[53].

D. Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información

63. La satisfacción del derecho de acceso a la información, en muchas ocasiones, es una condición necesaria para garantizar el ejercicio de otros derechos. En este sentido, esta sección presenta las aplicaciones específicas de este derecho en algunos temas relevantes recientemente estudiados por la CIDH o la Corte Interamericana. En particular, se tratan los siguientes temas: (1) restricción de acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos; (2) creación y conservación de archivos policiales; (3) el derecho a la consulta "informada" de los pueblos indígenas; y (4) acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos.

1. Restricción en el acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos

64. La presunta violación del derecho de acceso a la información a través de restricciones desproporcionadas impuestas a periodistas o comunicadores para impedirles el acceso a los actos o eventos públicos, ha sido objeto de pronunciamientos específicos de la Corte Interamericana en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela*, y *Perozo y otros Vs. Venezuela*.

65. En dichos casos, la Corte Interamericana indicó que, "[c]on respecto a las acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales, que implican una posible restricción al ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, debe demostrarse que su aplicación es legal, persigue un objetivo legítimo y es necesaria y proporcional en relación con el objetivo que pretende en una sociedad democrática. Los requisitos de acreditación deben ser concretos, objetivos y razonables, y su aplicación transparente. Corresponde al Estado demostrar que

---

[51] CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad d eexpresión. Disponible en: http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm.

[52] CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión, párr. 289. Disponible en: http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm.

[53] CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión, párr. 289. Disponible en: http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm.

ha cumplido con los anteriores requisitos al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control"[54].

2. Acceso a la información y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas

66. Como ya se explicó anteriormente, de acuerdo con la CIDH, el derecho de acceso a la información "comprende una obligación positiva en cabeza del Estado de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado"[55].

67. Ahora bien, el derecho de acceso a la información no se reduce al deber de suministrar la información solicitada por una persona particular. Además, este derecho importa, entre otras, la obligación de transparentar la gestión pública[56] y la obligación de suministrar de oficio la información requerida por el público (la ciudadanía en general o un colectivo particular), cuando ello es condición para el ejercicio de otros derechos. En efecto, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas depende de que puedan conocer una información pública relevante, el Estado debe suministrarla de forma *oportuna*, *accesible* y *completa.* En este sentido, la CIDH ha establecido que el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, "particularmente, por parte de los sujetos más vulnerables"[57].

68. El suministro de información oportuna, clara y suficiente a los pueblos indígenas sobre las intervenciones externas que puedan afectar su territorio, es condición indispensable para garantizar adecuadamente el ejercicio de su derecho a la propiedad

---

[54] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela.* Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 375; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela.* Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 346.

[55] CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 140 y 142. Asimismo, el artículo 4 de la Declaración de Principios establece que, "[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos" y que los "Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho". Ver también: CIDH. Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (2007); CIDH. Informe Anual 2005. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio; CIDH. Informe Anual 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio; CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002), párrs. 281-288; CIDH. Informe Anual 2001. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Informe sobre la acción de *hábeas data* y el derecho de acceso a la información en el hemisferio.

[56] Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77. A este respecto, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, "las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público" (Disponible en: http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&lID=2). Lo anterior es particularmente relevante cuando dicha información es condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales. También se precisa el alcance de esta obligación en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información" (Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf), que establece que, "los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades'—incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible".

[57] CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Asimismo, el artículo 9 de la Carta Democrática Americana dispone que, "la promoción y protección de los derechos humanos de los Pueblos indígenas [...], contribuy[e] al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana".

colectiva sobre sus territorios. Asimismo, la estrecha relación de los pueblos indígenas con su territorio, permite sostener que el derecho de acceso a la información sobre la potencial intervención exógena, cuando la misma puede tener un impacto serio en el hábitat comunitario, puede convertirse en un mecanismo necesario para asegurar otros derechos como el derecho a la salud de los miembros del grupo, e incluso, el derecho a su existencia misma como comunidad. Finalmente, el derecho de acceso a la información en relación con las injerencias exógenas en territorio indígena es condición indispensable para garantizar el control sobre las decisiones políticas que pueden comprometer derechos colectivos de dicho pueblo y los derechos fundamentales que por conexidad resultarían afectados[58].

69. En este sentido, la CIDH ha indicado que uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas es que los Estados establezcan consultas efectivas y *previamente informadas* con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales. Los Estados miembros tienen la obligación de garantizar que toda determinación se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte del pueblo indígena en su conjunto[59].

70. La Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas requiere, entre otras cosas, que "el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes [...] [que debe] realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y [que debe] tener como fin llegar a un acuerdo"[60].

71. Una interpretación sistemática de la jurisprudencia y de los instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos permite establecer que el derecho de acceso a la información como condición para el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y como condición para una adecuada consulta previa en aquellos casos en los cuales ésta resulte exigible, apareja el acceso de los pueblos indígenas a que el Estado les suministre información *accesible*, *suficiente*, y *oportuna* sobre dos aspectos: (1) la naturaleza y el impacto de la intervención externa sobre bienes o recursos de su propiedad; y (2) el proceso de consulta que se va a adelantar y las razones que lo justifican. Sólo de esta manera puede asegurarse que la información entregada por el Estado conducirá a que la formación de la voluntad de las comunidades en los procesos de decisión, en torno a la exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios, sea genuinamente libre e informada[61].

---

[58] CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

[59] CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

[60] Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-134. El resaltado es nuestro.

[61] Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133-137; Corte I.D.H., *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225; CIDH. Caso 11.140. *Mary y Carrie Dann* (Estados Unidos), párr, 140; CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice), párr. 142; CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm; CIDH. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo XVIII, numerales 5 y 6. En este mismo sentido, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha indicado que, "[t]odo proyecto o estrategia de desarrollo a largo plazo que afecte a zonas indígenas debe contar con la plena participación de las comunidades indígenas, siempre que sea posible, en las fases de diseño, ejecución y evaluación. El consentimiento libre e informado, así como el derecho de libre determinación de las comunidades y Pueblos indígenas, han de ser condiciones previas necesarias de esas estrategias y proyectos. Los gobiernos deben estar preparados a trabajar estrechamente con los Pueblos y

72. La información suministrada por el Estado en el proceso de una consulta previa debe ser clara o accesible. Esto supone que la información entregada sea realmente comprensible, lo cual incluye, entre otros, que su divulgación se realice en lenguaje claro y que, en aquellos casos que fuere necesario, se difunda con ayuda de traductor o en un idioma o dialecto que permita a los miembros de las comunidades indígenas involucradas entenderla de manera plena[62]. La información proporcionada debe ser también suficiente, es decir, apropiada y completa para la formación de un consentimiento no manipulado en torno al proyecto o actividad propuesta[63]. La condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los

---

organizaciones indígenas a fin de llegar a un consenso sobre los proyectos y estrategias de desarrollo, y establecer los mecanismos institucionales adecuados para abordar esas cuestiones". Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. E/CN.4/2003/90, párrs. 66, 68-69, 73-77. Ver también: OIT. Convenio No. 169: Sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989). Artículos 6, 7 y 15; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial. Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador. CERD/C/62/CO/2 (2003), párr. 16; OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), pp. 15-20; Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, pp. 13-14; Asamblea General de la ONU. Resolución 61/295: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos indígenas. A/RES/61/295, 13 de septiembre de 2007, artículo 27; OIT. Directrices sobre los asuntos de los Pueblos indígenas. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Febrero 2008, p. 18; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 039/97 (3 de febrero de 1997); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-169/01 (14 de febrero de 2001); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891/02 (22 de octubre de 2002); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-383/03 (13 de mayo de 2005); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030/08 (23 de enero de 2008); y Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-175 de 2009 (18 de marzo de 2009).

[62] La OIT ha señalado en este contexto que, el "proceso de consulta debe ser específico a cada circunstancia y a las características especiales de un determinado grupo o comunidad. De tal manera que, por ejemplo, una reunión con ancianos de una aldea mantenida sin interpretación en una lengua que no les sea familiar, como puede resultar el idioma oficial del país (inglés, español, etc.), no puede considerarse como una verdadera consulta". OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), p. 16. Por otro lado, en el ámbito de las ONU se ha indicado que, la "información debe ser precisa y revestir una forma accesible y comprensible, entre otras cosas en un idioma que los Pueblos indígenas comprendan plenamente", y que "el consentimiento a cualquier acuerdo significa que los Pueblos indígenas lo han entendido razonablemente". Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los Pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, pp. 13-14. Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm.

[63] En el "Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas" convocado por ONU se sostuvo que, en la entrega de información no debe haber "coerción, intimidación [o] manipulación". Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Por otro lado, el artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT dispone que, las "consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el derecho a la consulta previa importa que, "el Pueblo tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución". Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039/97 (3 de febrero de 1997). Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm.

procesos de negociación, tomando en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena[64].

73. Además, las bases para la consulta deben incluir un momento en el cual las comunidades puedan acceder a las razones por las cuales—de ser el caso—se desvirtúan sus argumentos, así como el deber estatal de suministrar información clara, suficiente y oportuna sobre las propuestas de compensación que se adoptarán en caso de que deba repararse el daño sufrido. Es deber del Estado, y no de los pueblos indígenas, demostrar efectivamente, en el caso concreto, que ambas dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.

3. Acceso a la información y creación y conservación de archivos policiales

74. Como fue mencionado en párrafos anteriores, el derecho de acceso a la información comporta la obligación de los Estados de crear y conservar cierta información. En este punto, la CIDH ha entendido que el Estado tiene la obligación de crear y conservar archivos o registros de detenciones policiales. El deber de crear y preservar los archivos sobre detenciones policiales es esencial para el debido respeto del derecho de acceso a la información de las personas detenidas o de sus familiares. En efecto, en materia de detenciones es fundamental que el Estado conserve los registros de todas las personas detenidas con los datos completos de la persona privada de su libertad, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la detención y otras formalidades legales. Esta información debe ser registrada, custodiada y no manipulada pues es un mecanismo de excepcional importancia para el control de la gestión en asuntos tan delicados como la privación de libertad de las personas y eventuales violaciones subsecuentes de sus derechos humanos. La alteración o destrucción de este tipo de información suele estar acompañaba del silencio del Estado sobre el destino de una persona detenida por sus agentes, generando además un campo fértil para la impunidad y para la propagación de los más graves crímenes.

75. En los términos anteriores, la inexistencia, manipulación o destrucción de archivos o registros policiales, no sólo puede constituir un impedimento para la adecuada realización de la justicia en muchos casos, sino que, además, da lugar a una violación del derecho de acceso a la información.

4. Acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos

76. La Corte Interamericana ha establecido que, "toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la

---

[64] La OIT ha señalado que, debe "tratarse de conseguir el consentimiento libre, previo e informado con suficiente antelación al comienzo o autorización de las actividades, teniendo en cuenta el propio proceso de adopción de decisiones de los Pueblos indígenas, en las fases de evaluación, planificación, aplicación, vigilancia, evaluación y clausura de un proyecto". OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), p. 14. Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm; y Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Asimismo, en la Sentencia C-175 de 2009 (18 de marzo de 2009), la Corte Constitucional de Colombia sostuvo, respecto de la condición de oportunidad, que "de que se trata es que la participación de las comunidades afrodescendientes tenga la potencialidad de incidir materialmente en el contenido de la medida".

sociedad como un todo, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones"[65].

77. En este sentido, el derecho de acceso a la información impone a los Estados, entre otros, el deber de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales, cuando éstos existieran; y de crearlos y preservarlos cuando no estuvieran recopilados u organizados como tales. Cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse[66].

78. Esta práctica ya se ha reflejado en algunos países de la región que han creado "archivos de la memoria", encargados de recopilar, analizar, clasificar y difundir los documentos, testimonios y otro tipo de información vinculados con las violaciones de derechos humanos en el pasado reciente[67].

a. Deber de permitir el acceso a los archivos en los cuales exista información relacionada con violaciones graves de derechos humanos

79. Por las razones explicadas en la primera parte de esta publicación , la regla es el acceso y sólo excepcionalmente se pueden establecer ciertos límites que, a su vez, deben cumplir los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana[68]. Toda limitación debe estar contenida de manera expresa en una ley, perseguir un fin legítimo y ser necesaria y proporcionada en una sociedad democrática.

80. En tal sentido, queda claro que de acuerdo con el alcance reconocido por el sistema interamericano al derecho de acceso a la información, los Estados tienen la

---

[65] Corte I.D.H., *Caso Gómez Palomino Vs. Perú.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 78.

[66] Recientemente, al finalizar la visita a Guatemala, el comisionado Víctor Abramovich se refirió a la importancia de los archivos vinculados con violaciones de derechos humanos. Concretamente, destacó "la labor que se viene realizando en la sistematización, preservación y apertura de los archivos" y remarcó "la importancia que estos archivos tienen en la reactivación de algunos procesos penales por crímenes de lesa humanidad que se encontraban hasta la fecha inactivos". Luego de mencionar que en una entrevista con el Ministro de Defensa de dicho país se había abordado la cuestión de los documentos oficiales, sostuvo que, "la CIDH espera que las distintas instancias del Estado garanticen la plena accesibilidad a la totalidad de archivos y documentos sobre derechos humanos relacionados con el conflicto armado interno". CIDH. 12 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. 37/09. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/37-09sp.htm.

[67] Ver, entre otros, el Decreto 1259/2003 del Poder Ejecutivo de Argentina que creó, el "Archivo Nacional de la Memoria" (publicado en el B.O. el 17 de diciembre de 2003). El artículo 1° de la norma establece que el archivo tendrá como función "obtener, analizar, clasificar, duplicar, digitalizar y archivar informaciones, testimonios y documentos sobre el quebrantamiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en que esté comprometida la responsabilidad del Estado Argentino y sobre la respuesta social e institucional ante esas violaciones". Los considerandos del decreto señalan que, "deben tenerse presentes los consiguientes deberes del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, rehabilitar a las víctimas y asegurar los beneficios del Estado democrático de derecho para las generaciones actuales y futuras".

[68] En este sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, "[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho". Ver también: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 77, 89, 90, 98, 120 y 137; CIDH, Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 166-176.

obligación de garantizar a los individuos el derecho de acceder a los archivos estatales que contienen información relativa a las violaciones graves a los derechos humanos[69].

81. Es importante tener en cuenta que, en principio, el derecho de acceso a la información permite el acceso al *dato procesado* (sea en forma de estadística, de indicador o en cualquier otra) y al *dato bruto*, es decir, al dato registrado por la administración pero aún no procesado ni clasificado[70]. Este derecho implica también la posibilidad de acceder a los lugares físicos donde se encuentra la información, gracias a lo cual es posible conocer los criterios de clasificación de la respectiva oficina. En tal sentido, el derecho a la información como herramienta para garantizar el derecho a la justicia en casos de graves violaciones de derechos humanos incluye el derecho a acceder a estadísticas sobre estos hechos, a que estas estadísticas se produzcan si aún no lo han sido, y también a los datos brutos que componen las estadísticas oficiales.

82. La obligación del Estado de suministrar información en estos asuntos supone también el deber de recabar información esencial en el ejercicio de la función pública y de sistematizar la información que recibe, creando sistemas de archivos y registros que permitan, entre otros, conocer el pasado[71], tema que abordaremos a continuación.

b. Deber de crear y conservar archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos

83. Como derivación del derecho a la información, en su carácter de herramienta necesaria para garantizar el conocimiento de graves violaciones a los derechos humanos, los Estados tienen también el deber de crear y preservar archivos públicos destinados a recopilar y sistematizar la información referida a graves violaciones de derechos humanos padecidas en sus países. La recopilación de esta información, la creación de archivos y su preservación son, precisamente, obligaciones estatales que derivan del derecho de acceso a la información como instrumento para garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

84. Tal como establece el principio 3 del "Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" de la ONU, el Estado tiene el deber de preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y al derecho humanitario, para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Estas medidas están encaminadas a preservar la memoria colectiva sobre lo ocurrido[72]. Por su parte, la resolución 2267 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General de la OEA estableció que, "los Estados deben, dentro de sus propios marcos jurídicos internos, preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones manifiestas de los

---

[69] Corte IDH*, Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

[70] En nuevos casos se ha comprobado la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de un modo que se ajuste siempre a las necesidades de los requirentes. Por ello, el acceso al *dato bruto* permite a otros (investigadores o investigadoras, particulares o comisiones especiales públicas y funcionarios judiciales) procesar estos datos, descargando a la dependencia de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.

[71] CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 162-165.

[72] Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 3 ("El deber de recordar"). Ver también el principio 5 ("Garantías para hacer efectivo el derecho a saber"), y el principio 4 ("El derecho a saber").

derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario para facilitar el conocimiento de tales violaciones, investigar las denuncias y proporcionar a las víctimas acceso a un recurso efectivo, de conformidad con el derecho internacional, a fin de evitar, entre otros motivos, que estas violaciones vuelvan a ocurrir en el futuro"[73].

85. Así, los Estados tienen "el deber de recolectar información relativa a violaciones de los derechos humanos de fuentes que incluyen: (a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; (b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; (c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el poder judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y (d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad u otros órganos de investigación"[74].

86. Estos archivos estatales cumplen un papel fundamental también en el marco de investigaciones judiciales. La utilidad de estos archivos dependerá, entre otras cosas, de que se establezca una obligación para que todos los organismos públicos (incluyendo las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, los organismos de inteligencia, entre otras dependencias y reparticiones) atiendan los requerimientos judiciales con carácter urgente y preferente, y faciliten el acceso a toda clase de documentación, informe o archivo que les sea solicitado.

87. En particular, es esencial garantizar que en aquellas dependencias que han resultado más involucradas en hechos de violaciones graves de derechos humanos, se establezcan bases de datos y unidades de relevamiento de información independientes, con acceso irrestricto a la documentación. Estas unidades deberían encargarse de la búsqueda, compulsa y análisis de toda la documentación que allí obre y se vincule con violaciones a los derechos humanos; efectuar las investigaciones correspondientes; y comunicar los resultados obtenidos a las autoridades competentes, tanto las encargadas de investigaciones criminales como de los archivos de la memoria.

c. Deber de producir información vinculada con graves violaciones de derechos humanos

88. La obligación de investigar y de informar, impuesta a los Estados por el artículo 1.1 de la Convención Americana, no se satisface con el mero hecho de facilitar a los familiares el acceso a documentación que se encuentra bajo control oficial. El Estado está obligado a desarrollar una tarea de investigación y corroboración de los hechos, estén o no consignados en documentos oficiales, con el fin de esclarecer la verdad de lo ocurrido e informar a los familiares y a la opinión pública en general. Se trata de una obligación afirmativa y activa enderezada a obtener y procesar información que permita un amplio conocimiento de los hechos que no están hoy debidamente documentados.

89. Es por ello que, en varias oportunidades, la CIDH ha establecido que dentro de las obligaciones dispuestas por la Convención Americana, los Estados deben crear comisiones investigadoras dedicadas a la búsqueda y clasificación de información referida a

---

[73] Asamblea General de la OEA. Resolución 2267 (XXXVII-O/07), "El derecho a la verdad". 5 de junio de 2007.

[74] Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 3 ("El deber de recordar").

graves violaciones de derechos humanos. La CIDH ha especificado incluso que la integración de estas comisiones debe determinarse según la legislación interna de cada país; que deben contar con los recursos necesarios; y que deben colaborar activamente con la justicia[75].

E. Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información

90. En los últimos años, el derecho fundamental de acceso a la información ha tenido un notable auge regional. En efecto, pese a que en la mayoría de las constituciones de los países de la región se reconoce de manera expresa o implícita el derecho de acceso a la información, a inicios del siglo XXI, sólo cinco Estados miembros de la OEA habían aprobado leyes de transparencia y acceso. Sin embargo, durante esta última década once países aprobaron este tipo de leyes[76].

91. La Relatoría Especial se encuentra elaborando un estudio sobre los distintos marcos jurídicos existentes. No obstante, con independencia de los distintos marcos normativos, existen algunas decisiones judiciales que han promovido de manera notable los estándares aplicados en cada uno de los Estados. El estudio de esta jurisprudencia resulta de particular interés, pues permite advertir en la práctica la forma como los distintos jueces y tribunales han logrado aplicar el principio de máxima transparencia. En los párrafos que siguen, se resumen algunas de las decisiones más importantes en la materia.

92. A este respecto basta simplemente advertir que, en algunos países, existen órganos autónomos encargados de asegurar el debido respeto del derecho de acceso a la información, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México o el recientemente creado Consejo para la Trasparencia en Chile. Estas entidades cuentan con una gran cantidad de decisiones muy valiosas que, en sí mismas, podrían dar lugar a un estudio independiente. Sin embargo, en el presente capítulo se hace énfasis en las decisiones judiciales, dado que en la mayoría de los Estados de la región, son los jueces los directamente encargados de resolver las disputas generadas en torno a las decisiones de la administración en virtud de las cuales se niega el derecho de acceso a la información. En este sentido, el conocimiento de las decisiones judiciales puede ser un instrumento importante para una hermenéutica más adecuada de dicho derecho.

93. Finalmente, es relevante anotar que la Relatoría Especial encuentra de enorme importancia el estudio del derecho comparado, pues de esta manera es posible enriquecer la doctrina y la jurisprudencia regional. Si bien es cierto que uno de los objetivos

---

[75] CIDH. Informe Anual 1985-1986, párr. 193.

[76] Los países de la región que cuentan con legislación en materia de acceso a la información son: Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Argentina cuenta con una ley particular en materia de acceso al derecho a la información pública ambiental y un decreto que vincula al Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, Bolivia cuenta con un decreto de acceso a la información en materia de la gestión del Poder Ejecutivo. Ver: Ackerman, John M.; Sandoval E. Irma. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Instituto Federal de Acceso a la información Pública. 4ª edición. México, D.F. (2008). Disponible en: http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones; Mendel, Toby. El Derecho a la Información en América Latina. Comparación jurídica. UNESCO. Quito, Ecuador (2009). Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf; Open Society Justice Initiave. Amicus Curiae Submission in the Case of Defensoría del Pueblo v. Municipalidad de San Lorenzo. A Submission from the Open Society Justice Initiative to the Supreme Court of Paraguay (2009); Argentina. Ley 25.831. Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Disponible en: http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ges_Ambiental/LEY_25831.pdf; Bolivia. Decreto Supremo No. 28168. Disponible en: http://www.abi.bo/#.

centrales de los órganos regionales de protección de derechos humanos es lograr la aplicación doméstica de los estándares interamericanos, también lo es que dichos estándares han podido ser elevados gracias a los desarrollos locales en cada uno de los distintos Estados. Han sido las interpretaciones garantistas de la sociedad civil y de los órganos internos de los distintos Estados las que han permitido que el sistema regional mejore y fortalezca su doctrina y jurisprudencia. En este sentido, el reconocimiento mutuo de los órganos regionales y nacionales de protección de derechos humanos, da lugar a un círculo virtuoso en el cual, al final, quienes resultan favorecidas son las personas que habitan nuestro territorio y a quienes debemos nuestro trabajo.

94. Los párrafos que siguen resumen algunas de las decisiones más importantes en materia de acceso a la información a las que tuvo acceso la Relatoría Especial. Las decisiones fueron ordenadas atendiendo el tema principal al cual se refieren. Sin embargo, es importante advertir que la mayoría de las decisiones que se citan se refieren a distintos temas, y por ello vale la pena consultarlas integralmente.

1. Jurisprudencia sobre el acceso a la información como derecho fundamental autónomo

95. Distintos tribunales de la región han concluido que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, merecedor de la más alta protección constitucional.

96. En este sentido, en decisión de 11 de febrero de 2004[77], la Corte Suprema de Justicia de Argentina determinó que, "el principio de la publicidad de los actos de gobierno es inherente al sistema republicano establecido en la Constitución Nacional, por lo que su cumplimiento es una exigencia ineludible por las autoridades públicas. [...] [E]llo posibilita a los ciudadanos el derecho al acceso a la información del Estado a fin de ejercer control sobre las autoridades [...] y facilita la transparencia de la gestión"[78].

97. El mismo tribunal resolvió, en decisión de 3 de abril de 2001[79], que "la Convención Americana [...] proporciona pautas inexcusablemente atendibles para juzgar los casos vinculados con el ejercicio de la libertad de expresión [derecho que] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]"[80]. De tal manera, el derecho de acceso a la información, contenido en la Convención Americana, es reconocido como derecho fundamental, en virtud de que "el [artículo] 75, [inciso] 22 [...] otorgó jerarquía constitucional a los tratados [...] [los cuales] deben entenderse complementarios de los derechos y garantías [...] reconocidos [en la Constitución]"[81] y

---

[77] Corte Suprema de Justicia de la Nación. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, Buenos Aires, Argentina, 11 de febrero de 2004. Disponible en: http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf.

[78] Corte Suprema de Justicia de la Nación. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, Buenos Aires, Argentina, 11 de febrero de 2004, párr. 1 Disponible en: http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf.

[79] Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. Disponible en : http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

[80] Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 3. Disponible en : http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

[81] Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 17. Disponible en : http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

"deben ser interpretados armónicamente, para hallar un ámbito de correspondencia recíproca dentro del cual obtengan su mayor amplitud los derechos y garantías individuales"[82].

98. Siguiendo la misma línea, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Colegiado de México determinó que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental y universal, que deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones y cuyo proceso debe ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo[83].

99. Por otra parte, el 2 de abril de 2002, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica determinó que, "el derecho a la información [...] es un derecho humano inalienable e indispensable [...]. Ese derecho [...] tiene un carácter preferente al considerarse que garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre; garantía que [al] ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte [...] en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática"[84].

100. Asimismo, el 9 de agosto de 2007[85], el Tribunal Constitucional de Chile determinó que el derecho a la información pública se encuentra reconocido a nivel constitucional, "porque el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión [...] consagrada en el artículo 19 No. 12 de la Carta Fundamental[86]", y porque "el artículo 8º de la Constitución Política[87] [...] consagró los principios de probidad, publicidad y transparencia en la actuación de los órganos del Estado"[88]. De esta manera, "el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Carta Fundamental—aunque no en forma explícita—como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen democrático", y que, "la publicidad de los actos de [los] órganos [del Estado], garantizada [...] por el derecho de acceso a la información pública, constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de

---

[82] Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 5. Disponible en : http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

[83] Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V., 31 de Mayo de 2007. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI. Tesis: I.8o.A.131 A. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx.

[84] Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Expediente 02-000808-0007-CO. Resolución 2002-03074. San José, Costa Rica. 2 de abril de 2002. Considerando III y IV. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_otroscr/3074-02%20sala%20constitucional.htm

[85] Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. pp. 28-31. Disponible en: http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86

[86] Constitución Política de Chile. Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 12) La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. Disponible en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302; Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. Considerando Noveno, p. 28. Disponible en: http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86.

[87] Constitución Política de Chile. Artículo 8. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Disponible en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302.

[88] Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. Considerando Noveno, p. 30. Disponible en: http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86.

los derechos fundamentales de las personas que [...] puedan resultar lesionadas como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos".

101. En sentencia de 27 de junio de 2007, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia determinó que el derecho de acceso a la información[89] es un "derecho fundamental [...] [con] claros y rigurosos requisitos para que una limitación [...] pueda resultar constitucionalmente admisible"[90].

2. Jurisprudencia sobre el carácter universal del acceso a la información

102. La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que, "toda persona [tiene] la libertad de [...] informar y recibir información veraz e imparcial, [...] previsión que consagró el constituyente para garantizar el adecuado desenvolvimiento de las personas, dentro del contexto de un Estado Democrático"[91].

103. Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito de México también se ha pronunciado respecto al alcance universal de este derecho al señalar que, "[d]e la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierte [...] como principio [...] básico [...] que rige [...] el acceso a la información [...]: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; [por otro lado], del análisis sistemático [...] de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprende [...] [q]ue el derecho de acceso a la información es universal"[92].

104. A su turno, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica indicó que, "[e]l sujeto activo de [este] derecho [...] lo es toda persona [...] por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas"[93].

---

[89] Constitución Política de Colombia. Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf.

[90] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 24. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[91] Sala de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-437/04. Expediente T-832492. 6 de mayo de 2004. Fundamento jurídico 6. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-437-04.htm.

[92] Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx.

[93] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Exp. 05-001007-0007-CO, Res. 2005-04005, San José, Costa Rica. 15 de abril de 2005. Considerando IV. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=1&nValor1=1&nValor2=307334&strTipM=T&lResultado=2&strLib=LIB.

3. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación

a. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como principio rector del acceso a la información

105. La Sentencia C-491/07 de 27 de junio de 2007 de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia resaltó la íntima relación del principio de máxima divulgación con las funciones del derecho de acceso a la información en una sociedad democrática.

106. En este sentido, el tribunal colombiano estableció que, "[p]ara la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública". Para la Corte Constitucional, "[l]as decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática. En efecto, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, [...] el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Finalmente, [...] el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad"[94].

107. Es por ello que, a juicio del tribunal, como regla general, "en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución, 13 de la Convención [Americana] sobre Derechos Humanos y 19 del [PIDCP], las personas tienen derecho fundamental de acceso a la información del Estado. En este sentido, donde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información. Al respecto la Corte [Interamericana] ha indicado: 'En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado'"[95].

108. Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana, el tribunal colombiano determinó que del principio de máxima divulgación se deben derivar al menos dos consecuencias: "las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada"[96]. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, "existe una clara obligación del servidor publico de motivar la decisión que niega el acceso a un

---

[94] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007, p. 1 Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[95] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[96] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

documento público y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley [...]. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva. Por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales"[97].

109. De igual modo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha utilizado el principio de máxima divulgación para fundar sus decisiones indicando que, "[e]n el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público—entes públicos—están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. [...]. Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes"[98].

110. Las cortes de República Dominicana también han resaltado la trascendencia de este principio en sus decisiones. Al respecto, se ha indicado que, "es necesario precisar que los Estados [d]emocráticos deben regirse por los principios de publicidad y transparencia en sus gestiones públicas y así las personas pueden ejercer su control democrático, lo cual deviene en una legitimación de las actuaciones de aquellos que devengan la cosa pública"[99].

111. Finalmente, el 18 de agosto de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional del Perú tuvo oportunidad de pronunciarse respecto a la "cultura de la transparencia", indicando que ésta es "inherente a nuestro Estado democrático y social de Derecho, proyecta la obligación de la Administración de entregar la información solicitada, sin que se tenga que argumentar inclusive para qué se solicita tal información"[100].

112. Según el tribunal peruano, "[e]ste giro paradigmático se sustenta en el ya aludido principio de publicidad, a partir del cual se comprende que toda información en poder del Estado o de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos

---

[97] "La exigencia de motivación se encuentra adicionalmente en las normas legales sobre la materia". Invocación de la sentencia T-074 de 1997 por la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm. En la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros*, la Corte Interamericana estableció la obligación de motivar en los siguientes términos: "La autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos por la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida por el artículo 8.1 de la Convención". Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122.

[98] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Recurso de Amparo. Exp. 04-012878-CO, Res. 2005-03673, Costa Rica. 6 de abril de 2005. Considerando III - I Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=1&nValor1=1&nValor2=302552&strTipM=T&IResultado=3&strLib=LIB.

[99] Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario. Exp. No.030-07-00078. Sentencia No. 024-2007. Santo Domingo, República Dominicana. 27 de abril de 2007, p. 21. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

[100] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html.

o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización, es en principio pública"[101].

113. Por otro lado, para lograr promover la eficacia del derecho de acceso a la información, el Tribunal Constitucional del Perú indicó también, como elemento necesario, "las sanciones a los funcionarios y servidores públicos que obstruyan u obstaculicen de cualquier modo la materialización del derecho de acceso a la información pública. Estas sanciones no son sólo necesarias, sino inherentes a la defensa y protección de los derechos fundamentales, ya que con ello se coadyuva a alcanzar el objetivo de la efectiva vigencia de tales derechos. Y es que con las sanciones a las conductas contrarias a los derechos fundamentales, se pretende también desincentivarlas, persuadiendo así al resto de la sociedad a que las asuma como conductas normales, social o legalmente aceptadas"[102].

114. Luego de analizado el fondo del asunto y debido a la omisión de la autoridad de proporcionar una respuesta al solicitante, en aras del principio de máxima divulgación, el tribunal declaró que se había afectado el derecho de acceso a la información y determinó, entre otras cosas, iniciar los procedimientos administrativos sancionadores contra los funcionarios que omitieron su deber de contestar adecuadamente la solicitud de información planteada.

b. Jurisprudencia sobre la aplicación del principio de máxima divulgación para ordenar el acceso a información sobre publicidad oficial

115. El Juez de Paz Gubernamental de Uruguay, en decisión de Acción de Amparo Informativo de 11 de septiembre de 2009[103], luego de recordar el principio de máxima divulgación y la importancia de la publicidad en la gestión administrativa y su impacto en la participación ciudadana, determinó que los gastos erogados por un organismo público en publicidad oficial no constituyen una excepción al derecho de acceso a la información. Para el juez, la información sobre publicidad oficial es pública por esencia, pues forma parte de la información producida por la propia entidad pública cuya divulgación favorece el actuar administrativo y el control democrático del poder público.

116. El caso que motivó esta sentencia versa sobre la solicitud de información hecha por un periodista a la Junta Departamental de Soriano, Uruguay, relativa al monto de las erogaciones en publicidad oficial en diversos períodos[104]. El 11 de agosto de 2009, el presidente de la Junta negó la solicitud de acceso a la información bajo el argumento de que el solicitante era representante de un órgano de prensa, situación que, conforme al párrafo I) inciso B) del artículo 10 de la Ley No. 18.381, constituía una excepción al derecho de

---

[101] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html.

[102] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 10. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html.

[103] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo. 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre 2009. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=

[104] El 5 de agosto de 2009, el solicitante, en su calidad de persona física, requirió a la Junta Departamental de Soriano acceder a la información de determinados períodos relacionada con el nombre y las cantidades en pesos uruguayos pagados a los medios de comunicación, programas o periodistas en que la Junta hubiera contratado publicidad. Asimismo, solicitó que se le informara si en cada uno de los períodos se pagó por la publicación de los comunicados de prensa emitidos por la Junta y que, de ser así, se le detallara el medio de comunicación y el monto en pesos uruguayos mensual que se pagaba o paga por esa publicación.

acceso a la información. De acuerdo con esta disposición, los órganos de prensa no debían recibir información que pudiera ser útil para sus competidores. El solicitante reiteró en sus alegatos ante el juez que la información que solicitaba se refería al monto de la cantidad erogada por un ente público y, aún más, que el acto de transparentar un gasto de publicidad oficial no suponía ninguna ventaja a un competidor.

117. En sus considerandos, el juez uruguayo expuso que, el "derecho de acceso a la información pública está relacionado con determinados principios. A saber, el principio de transparencia de la gestión administrativa, esto es[,] que se permita ver con claridad el actuar de la Administración en el uso de fondos públicos [y] [e]l principio de publicidad del obrar administrativo, que es una consecuencia de la forma republicana de gobierno y de vivir en un [e]stado de [d]erecho"[105]. Según el juez, "la restricción a la publicidad de la gestión administrativa debe ser motivada en razón suficientemente importante como para compensar la razón genérica que aconseja la publicidad. [...] Vale decir, que en un sistema como el nuestro, la solución de principio es siempre la publicidad y la restricción es la excepción"[106].

118. Finalmente, el juez indicó que "el derecho al acceso a la información pública también está relacionado con el principio de participación, esto es[,] que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen"[107].

119. Teniendo en cuenta los principios citados, el juez consideró que "el gasto de publicidad oficial no es una información entregada a la Junta, sino producida por la Junta y es una información pública desde el momento en que está presupuestado en el presupuesto quinquenal del referido organismo"[108]. Además, con arreglo al artículo 5 de la Ley 18.381, la información relativa al presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorias que en cada caso corresponda, así como sobre las concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas especificando los titulares o beneficiarios de éstos así como toda información estadística de interés general de los organismos públicos, "no sólo no es confidencial sino que es pública por esencia"[109].

---

[105] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

[106] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de amparo Informativo. 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

[107] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

[108] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Fundamento 7. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

[109] Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Fundamento 7. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

120. En virtud de que la información solicitada obraba y era producida por un organismo público, y en aras de garantizar el "principio de máxima publicidad", así como el cumplimiento de sus obligaciones correlativas de publicidad y transparencia, el juez resolvió que la Junta Departamental de Soriano debía proporcionar al actor la información solicitada, en el plazo de diez días contados a partir de notificada la sentencia.

c. Jurisprudencia sobre la definición de documento público

121. En la Sentencia T-473/92 la Corte Constitucional de Colombia, realizó un análisis del "derecho de acceso a documentos públicos" que indicó que la expresión "documento público" o "información pública" no debe contraerse exclusivamente a la que ha sido producida o generada por el Estado sino a todo documento que el Estado administre o archive, con excepción de aquéllos reservados por disposición expresa de la ley. En criterio del tribunal, a la luz del derecho de acceso a la información, para determinar los documentos que deben ser dados a la publicidad, "no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo[s] produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga[n] datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva"[110]. Para el tribunal colombiano, "ese derecho del hombre a informar y a estar informado [...] es una garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública"[111].

122. Teniendo por fundamento la argumentación señalada, el tribunal consideró que el documento solicitado era de carácter público y, en consecuencia, la autoridad se encontraba obligada a proporcionar la información solicitada, en el término de 48 horas, luego de la notificación de la decisión.

d. Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al prinicipio de máxima divulgación

123. El 21 de abril de 1976, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en el caso *Department of the Air Force v. Rose*, resolvió un reclamo realizado por estudiantes de derecho contra las academias militares de los Estados Unidos. Los estudiantes buscaban acceder a los registros de audiencias sobre posibles violaciones al Código de Honor y Ética de la Fuerza Aérea por parte de los cadetes de dichas instituciones educativas.

124. La Fuerza Aérea negó el pedido amparándose en dos excepciones contenidas en la FOIA: la sección 522(b)(2), que establece que los pedidos de acceso a la información no proceden en cuestiones "relacionados con las reglas internas de personal y prácticas de una agencia"[112]; y la sección 522(b)(6), que establece que esos pedidos podrán ser rechazados cuando se refieran a "archivos de personal, [...] médicos y similares cuya publicidad constituiría una clara e ilegítima invasión de la privacidad personal"[113].

---

[110] Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-473/92. 14 de julio de 1992. Consideración A. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/.

[111] Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-473/92. 14 de julio de 1992. Consideración A. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/.

[112] FOIA Act 1966, Sección 522(b)(2)(b).

[113] FOIA Act 1966, Sección 522(b)(6).

125. La Corte del Distrito Sur de Nueva York, que intervino en primera instancia, consideró que los documentos solicitados por los estudiantes estaban amparados por la excepción de la sección 522(b)(2) pero no por la sección 522(b)(6) de la FOIA, ya que la publicación de esos documentos con los nombres tachados o sin información sensible no sometería a ningún cadete a identificación pública, por lo que su privacidad no sería violada.

126. La Corte de Apelaciones del Segundo Circuito revocó la decisión de la instancia anterior. El tribunal consideró que la sección 522(b)(2) no protegía a los documentos solicitados, pero además estimó que el juez de Distrito había errado al sostener que la publicación de los documentos con información parcialmente eliminada podría satisfacer, sin más, los legítimos intereses de privacidad de los cadetes involucrados en las audiencias. La Corte de Apelaciones estimó que era necesario analizar con mayor profundidad el caso, para lo cual ordenó producir una inspección reservada de los documentos.

127. La Corte Suprema confirmó la decisión subrayando la necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación presente en la FOIA a través de una "filosofía general de máxima divulgación [...] a menos que la información se encuentre exceptuada por un lenguaje estatutario claramente delineado"[114]. El tribunal destacó a su vez que el objetivo de la ley era "levantar el velo del secreto administrativo y abrir las acciones de las agencias a la luz del escrutinio público"[115]. Según el tribunal, ningún contenido de la ley debe ser leído de manera tal que autorice "la no entrega de información o que limite la disponibilidad de los registros al público, excepto cuando esté específicamente establecido de ese modo"[116].

128. En cuanto a la excepción de la sección 522(b)(2) de la FOIA, relacionada con los procedimientos institucionales internos, la Corte Suprema entendió que ésta no era aplicable a los asuntos "sujetos a un genuino y significativo interés público"[117]. De acuerdo con la Corte Suprema, la excepción tiene como propósito forzar a los organismos a llevar un registro de los asuntos en los que el público no podría razonablemente tener interés. Si hay un interés público genuino, las agencias gubernamentales no pueden denegar la entrega de información amparándose en el carácter "interno" de la información.

129. Con relación a la excepción 522(b)(6) de la FOIA, el tribunal entendió que el mero hecho de que la información esté localizada en los archivos "de personal" no autorizaba a la agencia a denegar información no confidencial. La Corte Suprema consideró que la intención del Congreso al crear la excepción fue invitar a un balance entre los "intereses del derecho a la privacidad de los individuos y la preservación del propósito básico de FOIA de abrir las acciones de las agencias al escrutinio público".

130. En función de esa aproximación, la Corte Suprema confirmó la decisión de la instancia anterior y ordenó la inspección de la información reservada por parte del magistrado de primera instancia.

---

[114] Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 360-361 (1976). Disponible en: http://supreme.justia.com/us/425/352.

[115] Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976).

[116] Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976).

[117] Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 369 (1976).

4. Jurisprudencia sobre la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible

a. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información simple, rápido y gratuito

131. Respecto a la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información, los Tribunales Colegiados de México han considerado que derivado de "la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, [...] se advierte [...] como principio [...] básico [...] que rige [...] el acceso a la información [...] [que] [e]l proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo [...]"[118].

b. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo

132. El 27 de abril de 2007, el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana emitió una sentencia de amparo, en la cual, además de incorporar los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a un recurso adecuado y efectivo para la protección del acceso a la información, caracterizó a dicho derecho como un recurso autónomo. A juicio del tribunal, el ejercicio del recurso destinado a garantizar el derecho de acceso a la información no puede estar supeditado al agotamiento de otros recursos contencioso administrativos. Para que dicho recurso prospere, debe bastar con que se constate una lesión o amenaza cierta del derecho de acceso a la información.

133. El caso comentado se refiere a la solicitud de acceso a la información realizada por un periodista a la Secretaría de Obras Públicas del Estado, requiriendo la expedición de copias de los planos aprobados para la construcción de diversas obras relativas al metro de Santo Domingo, así como de diversos estudios geofísicos y geotécnicos de la obra indicada. Dicha solicitud fue negada en virtud de considerar que la información requerida encuadraba en una excepción legal—contenida en el inciso e) del artículo 17 de la Ley No. 200-04 (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública)—, puesto que el conocimiento público del proyecto de comunicación podría poner en peligro la seguridad de sus usuarios y, en consecuencia, resultaría perjudicial al interés nacional.

134. En su escrito de defensa, la autoridad responsable de brindar la información solicitó, entre otras cosas, la declaratoria de la incompetencia del Tribunal Contencioso Tributario Administrativo para conocer del recurso de amparo por el cual se pretendía proteger el derecho de acceso a la información, en virtud de que el recurrente no agotó las vías administrativas antes de interponer el recurso.

135. El solicitante contestó a estas excepciones durante la audiencia señalando que, cuando la Ley No. 437-06 consagra el recurso de amparo, ésta se refiere a una acción que sirve para impedir la indefensión del ciudadano frente al poder del Estado, y para

---

[118] Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión (improcedencia) 85/2009. Jaime Alvarado López. 11 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Tesis I.15o.A.118 A, Tesis Aislada, Abril de 2009. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx.

materializar efectivamente dentro del ordenamiento jurídico dominicano el derecho esencial a que sus demás derechos fundamentales sean protegidos.

136. Al resolver la cuestión procesal planteada, el tribunal aplicó los criterios establecidos en la jurisprudencia del sistema interamericano para el examen de la obligación estatal de contar con un recurso adecuado y efectivo para la protección del derecho de acceso a la información, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.

137. En efecto, el tribunal examinó el contenido otorgado por la Corte Interamericana al artículo 25 de la Convención Americana en el sentido de que, "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención [Americana], aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"[119].

138. Como se desprende de su argumentación, el tribunal consideró que el mencionado artículo 25 de la Convención Americana debía entenderse aplicable al derecho de acceso a la información contenido en el artículo 8 numeral 10 de la Constitución Nacional y 13 de la Convención Americana. Según determinó el tribunal, tal recurso se encontraba consagrado en la Ley No. 437-06 como, "un recurso autónomo, que no requiere que se agoten los recursos administrativos ni ningún otro para la admisibilidad de dicho recurso, basta y es suficiente con que se haya conculcado un derecho fundamental o la posibilidad de que puede haber una lesión inminente a un derecho de la persona"[120].

139. En virtud de que este recurso no requiere que se agoten recursos previos, el tribunal lo calificó como "una acción autónoma respecto de todo proceso". A juicio del tribunal, "para que el juez de amparo acoja el recurso es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de que se [fuere] a conculcar". En el caso él encontró que existía "una violación a un derecho fundamental, que es el derecho de acceso a la información pública consagrado por la Constitución de la República Dominicana, Tratados Internacionales y Leyes"[121].

140. Vistas las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Constitución de la República, 13 de la Convención Americana y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, el tribunal declaró la validez del recurso interpuesto por el solicitante, el cual, una vez analizado el fondo de la controversia, tendría por efecto proteger su derecho de acceso a la información.

c. Jurisprudencia sobre el deber de indicar al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la información previamente publicada

---

[119] Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana. Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 21. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

[120] Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana, Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 22. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

[121] Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana, Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 26. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

141. La sentencia dictada el 3 de abril de 2007[122] por la Corte Suprema de Justicia de Panamá reiteró el deber de la autoridad receptora de la solicitud de información de indicar, en los casos en que la información ya se encuentre publicada, la fuente, el lugar y la forma en que el solicitante puede acceder a ella.

142. Los hechos que motivaron el fallo versan sobre la solicitud realizada por un particular al director de la Caja del Seguro Social de Panamá, quien requirió información sobre si la normativa panameña posibilitaba o bien impedía a una cónyuge inscribir a su esposo para efectos de que éste recibiera los servicios médico hospitalarios propios de la seguridad social[123]. No obstante, vencidos los términos legales y constitucionales correspondientes, la solicitud no fue contestada por la autoridad obligada.

143. Una vez iniciado el procedimiento ante el tribunal, la autoridad obligada indicó que la información solicitada era "de carácter general, por cuanto se encuentra establecida en el artículo 138 de la Ley 51 del 2005 (Ley Orgánica de la Institución)", y que, por tanto, era también de "conocimiento público", razones por las cuales no había dado respuesta específica al solicitante.

144. El tribunal determinó que la autoridad obligada no había actuado conforme a las reglas que regulan el acceso a la información, en virtud de que en ningún momento puso en conocimiento del interesado la información y se había limitado a justificar su omisión mediante el mencionado informe en el momento del juicio.

145. El tribunal estableció que, "en el caso [en] que la información ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, archivos públicos, formatos electrónicos disponibles en [*internet*], entre otros, se hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tenerse acceso a la información previamente publicada"[124]. Asimismo, indicó que aún cuando la información requerida constaba en la ley y era de carácter público y de conocimiento general, la autoridad tenía el deber de contestarla dentro del plazo legal, en los términos precisados.

146. En consecuencia la Corte Suprema de Justicia de Panamá concedió la acción y ordenó a la entidad demandada que en el término de diez días comunicara a la parte actora la información solicitada.

d. Jurisprudencia sobre el deber de diligencia y asistencia de la administración respecto del derecho de acceso a la información

147. En un fallo de 28 de enero de 2005,[125] la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica realizó una importante vinculación del "principio de

---

[122] Corte Suprema de Justicia de Panamá. *Expediente* 1154-06 Panamá, Panama. April 3, 2007. Disponible en: http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html.

[123] El 30 de octubre de 2006, el recurrente de la acción de *hábeas data* solicitó a la mencionada entidad pública que se le indicara si existía alguna normativa que prohibiera o limitara la inscripción, por parte de un cónyuge femenino, de su esposo como dependiente, para efecto de recibir los servicios médico hospitalarios correspondientes. También solicitó que, en caso de existir esa normativa, se le incluyera la fecha de emisión de la misma, y que, en caso de no existir, se le informara sobre el trámite administrativo a seguir para proceder a la inscripción de la cónyuge.

[124] Corte Suprema de Justicia de Panamá. Expediente 1154-06. Panamá, Panamá. 3 de abril de 2007. Decisión del Pleno. Disponible en: http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html.

[125] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp: 04-010480-0007-CO Res: 2005-00774 San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en:

informalismo en favor del administrado" con el derecho de acceso a la información pública. En esta decisión, la Corte sostuvo que cualquier solicitud de acceso planteada ante una instancia diversa de la que la posee, pero del mismo órgano público, tiene la obligación de trasladar inmediatamente la solicitud a la instancia competente para resolverla.

148. El hecho que motivó esta sentencia fue la solicitud de acceso a información presentada a dos instancias distintas de la misma entidad en dos oportunidades diversas durante el mismo mes. En las dos oportunidades, las respectivas oficinas expusieron al recurrente la imposibilidad de contestar integralmente a todos los puntos de su solicitud[126], pues alguna parte de la información requerida no estaba en su poder, y el recurrente debía solicitarla a otras oficinas de esa misma entidad pública.

149. El tribunal realizó un extenso análisis de los principios que deben observarse para garantizar el derecho de acceso a la información. Para ello, en amplia coincidencia con los estándares establecidos por la jurisprudencia interamericana, hizo una exposición de los principios de transparencia y publicidad administrativa del contenido del derecho de acceso a la información, de los sujetos activo y pasivo, así como de su objeto de tutela y los límites correspondientes.

150. Para resolver la *litis* planteada por las partes, el tribunal desarrolló en su sentencia el contenido del "principio del informalismo a favor del administrado" y su vinculación con las obligaciones de la administración pública para cumplir con sus obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información.

151. Según la Corte Suprema, "[e]l principio del informalismo en favor del administrado en los procedimientos administrativos tiene una profunda raigambre constitucional, puesto que encuentra asidero en el *indubio pro actione* y en el derecho de acceder a los mecanismos de auto-control de las propias Administraciones públicas [...]. De otra parte, [...] la coordinación inter-administrativa impone [...], ante el desconocimiento del administrado de lo alambicado y complejo de la estructura de la organización administrativa, que cualquier solicitud o petición planteada ante una instancia de un mismo ente u órgano público sea trasladada inmediatamente por éste al órgano competente para conocerla y resolverla, para atender así, adecuadamente, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad en el cumplimiento de las funciones administrativas"[127].

152. En consecuencia, la Corte Suprema entendió que existe la obligación de la administración de trasladar la solicitud a la instancia competente dentro de la misma entidad pública en "los casos [en que] se produce una simple incompetencia relativa (por el territorio respecto de un mismo ente ú órgano público), que no debe ser cargada o soportada por el

---

http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

[126] La información solicitada por el recurrente se dividía en los siguientes puntos: a) la resolución a que llegó el Consejo de Administración, en el caso de la investigación de una persona, con el nombre de los directores que estuvieron presentes y los que votaron a favor y en contra de lo recomendado por el órgano director del procedimiento; b) la fecha del concurso para contratar al abogado que llevaría a cabo la instrucción del procedimiento; c) en caso que haya sido por contratación directa, el nombre de los otros abogados que fueron invitados y sus respectivas ofertas; d) la oferta del abogado que fue finalmente contratado; e) si ese abogado labora en la actualidad o ha laborado para JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica) como asesor externo; f) si ese abogado tiene o tuvo alguna relación de dependencia horizontal o vinculación profesional con el Jefe del Departamento Legal de JAPDEVA.

[127] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

administrado quien desconoce la distribución interna de las competencias entre las diversas oficinas que conforman un ente u órgano y no tiene el deber de estar impuesto de tal detalle"[128].

153. El tribunal concluyó que, "lleva razón el accionante en sus alegatos [...], toda vez que [la autoridad accionada]—en atención al principio de informalismo ante la Administración Pública *supra* señalado—, se encontraba en la obligación de atender la solicitud de información presentada por el amparado y, a su vez, remitir la misma ante los Departamentos correspondientes"[129].

154. En tal virtud, respecto a la cuestión planteada en este punto, la Sala Constitucional concluyó que "lo procedente e[ra] estimar el recurso de amparo en cuanto a este extremo se refiere, por haberse vulnerado en perjuicio del accionante el principio constitucional de la coordinación administrativa, en relación con el derecho fundamental de acceso a la información administrativa"[130], obligando consecuentemente a la autoridad a entregar la información solicitada.

e. Jurisprudencia sobre afirmativa ficta

155. Según la decisión de 19 de agosto de 2009, adoptada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México[131], cuando una persona presenta una solicitud de acceso a la información y no recibe contestación en el plazo concedido por la ley nacional, la autoridad queda obligada, en principio, a proporcionar la información solicitada.

156. Este caso versa sobre un particular que presentó su solicitud de información a "FONATUR" Operadora Portuaria, S.A. de CV., para requerir diversa información sobre los inmuebles de la dependencia que contaban con escaleras de emergencia en el exterior del edificio, respecto de la cual, no recibió contestación alguna por parte de la autoridad.

157. Ante la falta de respuesta, el Instituto Federal de Acceso a la Información requirió que la mencionada entidad pública informara si había respondido en tiempo y forma a la solicitud. No obstante, a la fecha de resolución del caso, el Instituto no había recibido escrito con su respuesta.

158. El Instituto estableció que la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado en ley, "se entenderá resuelta en sentido positivo" por lo que resolvió que la dependencia estaba obligada a responder en un período no mayor a 10 días hábiles la información solicitada, "cubriendo todos los costos generados por la reproducción del

---

[128] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

[129] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, Exp: 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

[130] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res: 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

[131] Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Expediente: 279/09. México, Distrito Federal. 19 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf.

material informativo, salvo que este Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales"[132].

5. Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales

a. Jurisprudencia sobre acceso a la información y derechos personales

159. La Cámara de Apelaciones del Quinto Circuito de los Estados Unidos abordó esta temática en un caso en el cual varios jueces federales habían impugnado la obligación de divulgar información relacionada con su patrimonio. El tribunal consideró que el interés público en un gobierno sujeto a parámetros éticos superaba en forma sustancial cualquier interés privado potencialmente afectado por la revelación de tal información[133]. El tribunal construyó restrictivamente la excepción de privacidad, y consideró que el hecho de que los jueces hayan asumido responsabilidades públicas hacía que su expectativa de privacidad fuera menor que la que podía esperar cualquier otra persona[134].

160. A su turno, el Superior Tribunal Federal de Brasil se pronunció en un caso que involucraba la demanda de un sindicato de empleados estatales contra la decisión del alcalde de Sao Paulo de revelar a través del *internet* los nombres, puestos y salarios de los 147.000 empleados de esa alcaldía y de 15.000 personas contratadas por la ciudad. El tribunal, luego de balancear los derechos involucrados, consideró que el principio de máxima divulgación de la información pública debería prevalecer por sobre los intereses de privacidad involucrados. El tribunal destacó la importancia de la red del *internet* para el control de las cuentas públicas, y consideró que impedir la divulgación de los datos relacionados con la remuneración mensual de los servidores públicos tendría "efectos negativos para el ejercicio consistente del control oficial y social sobre los gastos públicos"[135].

b. Jurisprudencia sobre el derecho a conocer información sobre individuos que son o hayan sido oficiales públicos

161. El 29 de octubre de 2003, la Corte Suprema de Justicia de Canadá resolvió el caso *Information Commissioner v. Canadá*, que se refería a un pedido de información sobre las condiciones de empleo y los lugares de destino de cinco policías de la Real Policía Montada de Canadá (RPMC, por sus siglas en inglés), realizado por un ciudadano en uso de la Ley de acceso a la información canadiense[136].

---

[132] Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Expediente: 279/09. Considerando Tercero. México, Distrito Federal. 19 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf.

[133] Duplantier v. United States. Corte de Apelaciones del Quinto Distrito, 606 F.2d 654, párr. 54 (1979). La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: http://www.ca5.uscourts.gov. Un análisis de esta sentencia en el contexto del derecho al acceso a la información puede encontrarse en el *amicus curiae* presentado por el Open Society Justice Initiative en el caso Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo, en la Suprema Corte de Paraguay.

[134] Duplantier v. United States. Corte de Apelaciones del Quinto Distrito, 606 F.2d 654, párr. 54 (1979).

[135] Superior Tribunal Federal. Sentencia de 8 de julio de 2009. La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: http://www.stf.jus.br. La sentencia se encuentra disponible en: http://right2info.org/resources/publications/Brazil%20S.Ct%20salarios%20SP%20Jul%202009.pdf. Un análisis de esta sentencia en el contexto del derecho al acceso a la información puede encontrarse en el *amicus curiae* presentado por el Open Society Justice Initiative en el caso Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo, en la Suprema Corte de Paraguay.

[136] Ley de Acceso a la Información de 1985 (Access to Information Act 1985), R.S.C. 1985, c. A-1.

162. La RPMC entregó parcialmente la información: se limitó a informar sobre el destino actual de cuatro miembros activos y sobre el último destino del policía retirado involucrado en el pedido de acceso. La RPMC consideró que la información relativa a los lugares de destino anteriores constituía un tipo de información "personal" que quedaba fuera del alcance de la ley de acceso en virtud de lo establecido por la Ley de Privacidad de 1985[137].

163. El Comisionado para la Información de Canadá (un *ombudsman* independiente designado por el Parlamento) consideró que la información no estaba amparada por la excepción de información personal y recomendó la entrega de la misma. Sin embargo, la RPMC rechazó la recomendación, razón por la cual el Comisionado para la Información solicitó la revisión de un tribunal de justicia.

164. La División de Juicios de la Corte Federal adoptó el razonamiento de la RPMC, y consideró que sólo era necesario entregar la información sobre el empleo actual de los policías y sobre el último destino del policía retirado. La Corte de Apelaciones rechazó esa interpretación y consideró que, de los términos de la ley, no era posible deducir una "limitación temporal" del derecho de acceso a la información sobre los empleados estatales. Sin embargo, los jueces entendieron que un pedido de información de estas características debería ser específico en relación a tiempo, alcance y lugar, y que no podía estar destinado a "pescar" información solicitada en forma muy general.

165. La Corte Suprema de Justicia rechazó ambas restricciones al derecho al acceso. En primer lugar, adoptó un estándar amplio de revisión en función del cual las decisiones del gobierno de entregar o no información deberían ser revisadas por órganos independientes del mismo. Al respecto, el tribunal consideró importante tener en cuenta el propósito general de la ley, que es "proveer de un derecho de acceso a la información contenida en los registros bajo control de una institución gubernamental de acuerdo al principio según el cual la información del gobierno debe estar disponible para el público"[138].

166. Aplicando ese estándar amplio de revisión, la Corte entendió que la información solicitada efectivamente era información personal, un concepto que, a criterio del tribunal, incluye también la historia de empleo de las personas. Sin embargo, la información solicitada no estaba protegida por la excepción, ya que la sección 3 (j) de la Ley de Privacidad prevé que será posible acceder a la "información sobre individuos que son o hayan sido oficiales o empleados en una institución gubernamental, relacionada con la posición o funciones de ese individuo"[139].

167. El tribunal desestimó las interpretaciones restrictivas realizadas por el juez de primera instancia y por la Cámara de Apelaciones.

168. Según la Corte Suprema, la Ley de Acceso a la Información "pone a disposición del público esa información porque cree que, la disponibilidad de la misma, por sí

---

[137] Ley de Privacidad de 1985 (Privacy Act 1985), R.S.C. 1985, c P-21.

[138] Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police, 1 S.C.R. 66 (2003), párr. 17. Disponible en: http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2003/2003scc8/2003scc8.html.

[139] Ley de Privacidad de 1985 (Privacy Act 1985), R.S.C. 1985, c P-21., Sección 3 (j) (que establece que, "[...] para los propósitos de las secciones 7, 8 y 26 y la sección 19 de la *Ley de Acceso a la Información,* [la excepción 3] no incluye [...] (j) información sobre individuos que son o hayan sido oficiales o empleados una institución gubernamental, relacionada con la posición o funciones de ese individuo").

misma, era necesaria para asegurar la rendición de cuentas del Estado y para promover la capacidad de la ciudadanía de participar en los procesos de tomas de decisiones"[140].

c. Jurisprudencia sobre el derecho a conocer los salarios o ingresos provenientes de recursos públicos

169. El 22 de junio de 1984, una Corte del Distrito de Columbia resolvió una demanda de acceso a la información iniciada por un sindicato contra el *Department of Housing and Urban Development* (HUD, por sus siglas en inglés). El sindicato buscaba obtener los nombres, salarios y condiciones laborales de ocho empleados de la empresa Knorz Inc., subcontratista de una construcción financiada con fondos del HUD.

170. El sindicato solicitó la información para proteger los salarios y beneficios de sus afiliados frente a una posible competencia desleal: el sindicato sospechaba que Knorz Inc., por ser una empresa no vinculada con sindicatos, pagaba salarios por debajo del monto establecido por ley para quienes trabajaban en contrataciones financiadas por el Estado.

171. El HUD contestó el pedido a través de una lista de empleados en la que estaban tachados los nombres, números de seguridad social e ingresos de los mismos, ya que consideró que la revelación de esa información violaría la excepción prevista en la sección 522(b)(6) del *Freedom of Information Act* (FOIA, por sus siglas en inglés). Esta norma establece que los pedidos de información podrán ser rechazados cuando se refieran a "archivos de personal, [...] médicos y similares cuya publicidad constituiría una clara e ilegítima invasión de la privacidad personal".[141] Según el consejero general del HUD, el sindicato no tenía interés legítimo para solicitar la información.

172. En una audiencia preparatoria para el juicio quedó claro que el sindicato buscaba conocer los nombres de los empleados. Durante esa audiencia, los abogados del HUD consideraron que la revelación de esa información avergonzaría y perjudicaría a esos empleados de dos modos. En primer lugar, los expondría a posibles hostigamientos, ya que se conocería su carácter de trabajadores no sindicalizados en una comunidad en la que hay un fuerte sentimiento en favor de los sindicatos. En segundo lugar, la revelación de los nombres permitiría al sindicato la identificación del salario, aspecto perteneciente a la privacidad de los trabajadores.

173. El juez de Distrito rechazó ambos argumentos a partir de una interpretación amplia de los fines de la FOIA. Siguiendo lo resuelto por la Corte Suprema en el caso *Department of the Air Force v. Rose*, el juez de Distrito consideró que, "el objetivo dominante de la FOIA es la revelación [de la información] y las excepciones contenidas en la ley deben ser interpretadas en forma restrictiva"[142]. Aplicando el estándar del caso *Rose*, el juez analizó si, (a) la información solicitada proviene de archivos de personal o récord médicos, y si (b) la revelación de la información implicaría una clara invasión a la privacidad personal no justificada.

---

[140] Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police, 1 S.C.R. 66 (2003), párr. 32.

[141] FOIA Act 1966. Sección 522(b)(6).

[142] International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development, 593 F.Supp. 542, 544 (1984).

174. Como había acuerdo sobre el punto (a), en el sentido de que la información efectivamente provenía de los archivos de personal, la cuestión a analizar era si se satisfacía el segundo extremo del estándar del caso *Rose*. De acuerdo al juez de Distrito, el HUD no había logrado demostrar que la revelación de esa información violaría claramente la privacidad de los empleados.

175. En primer lugar, el juez de Distrito consideró que la revelación de los salarios de los empleados federales difícilmente era equiparable al tipo de información "embarazosa" protegida por la excepción 6 de la FOIA. En cuanto a la revelación de los nombres de los empleados, el juez consideró que los supuestos hostigamientos a los que podían ser sometidos eran meras especulaciones que no lograban desvirtuar el claro interés público involucrado en el caso. El tribunal agregó que, "[e]l claro interés público en asegurar el cumplimiento de la ley inclina la balanza a favor de la revelación de la información"[143].

176. En ese sentido, el juez subrayó el interés del sindicato en conocer en forma independiente las prácticas anticompetitivas de las empresas que pagan salarios por debajo de los previstos en la ley. El magistrado juzgó que la existencia de investigaciones por parte de las autoridades que controlan el mercado laboral no afecta el derecho del sindicato a intentar, por sí solo, satisfacer el interés público en el cumplimiento de las leyes laborales.

177. El fallo fue apelado ante la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia. El 26 de abril de 1985, el tribunal confirmó la decisión de la Corte de Distrito. El tribunal de apelación subrayó que uno de los principales objetivos de la FOIA era permitir a los ciudadanos el control de las operaciones del gobierno. En ese sentido, encontró que "el propósito de la FOIA es permitir al público decidir por sí mismo si la acción del gobierno es la apropiada"[144].

178. En otro caso, el 30 de septiembre de 2008[145], el Tribunal Constitucional del Perú estableció que la obligación de proveer información de interés general no solamente compete a los órganos del Estado sino también a las personas jurídicas que, regidas primordialmente por el derecho privado, realicen la prestación de un servicio público.

179. El caso que dio lugar a esta decisión se inició el 4 de enero de 2008, cuando un particular le solicitó a una empresa de aviación que le proporcionara información sobre el tipo o naturaleza de los reclamos interpuestos relacionados con el servicio público que oferta, para detallar los casos en que éstos habían sido o no solucionados en los dos últimos años.

180. La empresa resolvió declarar improcedente la demanda de *hábeas data* toda vez que, a pesar de tratarse de una persona jurídica que prestaba servicios públicos, ésta "no ejerc[ía] una función administrativa, y por consiguiente sólo se enc[ontraba] obligada a brindar a terceros información relacionada a: (i) las características de tales servicios públicos, entendiéndose entre estos las rutas, frecuencias y horarios de los respectivos

---

[143] International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development, 593 F.Supp. 542, 545 (1984).

[144] International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development, 763 F.2d 435, 436 (1985).

[145] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html.

vuelos; y (ii) sus tarifas, todo lo cual se encuentra ampliamente descrito y detallado en su página [*web*]"[146].

181. Una vez agotadas las instancias correspondientes, el Tribunal Constitucional, en un destacado uso de los estándares del sistema interamericano, incorporó en su argumentación una enunciación de la principal jurisprudencia interamericana referente al alcance del derecho de acceso a la información, reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana.

182. En aplicación de dicha jurisprudencia, el tribunal determinó que, "el transporte aéreo, debido a su naturaleza regular y a su finalidad en pro de satisfacer determinadas necesidades sociales, repercute sobre el interés general, y debe por tanto ser considerado como un servicio de naturaleza pública. Por ello, aquella información que se encuentre estrechamente vinculada con este servicio debe ser brindada a cualquier ciudadano que así lo solicite, ya que de lo contrario dichos actos se configurarán como lesivos al derecho fundamental de acceso a la información"[147].

183. Por otro lado, además del interés general que reviste el servicio público, el tribunal indicó que la información solicitada era de carácter preexistente, esto es, "la que se encuentre en posesión de la emplazada contenida en sus documentos escritos, soporte magnético o digital o en cualquier otro formato". Para el tribunal estas razones resultaban suficientes para considerar que la entidad se encontraba obligada a proporcionar la información solicitada, aún cuando era una persona jurídica regulada en gran medida bajo el régimen del derecho privado.

184. En efecto, el tribunal determinó que, "[e]n términos generales, consiste este derecho en la facultad que tiene toda persona de solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente de las entidades estatales. En lo que respecta al acceso a la información que se encuentra en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de derecho privado, no toda la información que posean se encuentra exenta de ser conocida, ya que en atención al tipo de labor que realizan es posible que puedan tener alguna que sea de naturaleza pública, y por ende exigible y conocible por el público en general. En este contexto, las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado prestan servicios públicos o ejercen función administrativa [...]".

185. En consecuencia, el Tribunal Constitucional peruano resolvió que se había acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información del solicitante y que la empresa debía proporcionar la información solicitada, previo pago del importe correspondiente para su emisión.

186. Este criterio, que hace extensivas las obligaciones derivadas del derecho de acceso no solamente al Estado, sino a quien cumple funciones públicas o ejecute recursos públicos, también ha sido reiterado por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, quien ha determinado que, "[t]ratándose de acciones de amparo dirigidas contra sujetos privados, [...] procede contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de

---

[146] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Antecedente 2. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html.

[147] Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Aspectos de fondo 11. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html.

derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales[148].

d. Jurisprudencia sobre el acceso a la información de deudas tributarias "incobrables"

187. La Relatoría Especial ha afirmado que el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a límites, los cuales deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados de su artículo 13.2, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad atendiendo el fin perseguido.

188. Las reglas señaladas para el establecimiento de límites al derecho de acceso a la información conforme al artículo 13.2 deberán ser observadas por los tribunales nacionales en aras de garantizar el ejercicio de este derecho conforme al ordenamiento jurídico interamericano. En este punto, resulta relevante el fallo de 21 de octubre de 2005 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica sobre el derecho de acceso a la información tributaria[149].

189. El 1 de junio de 2005, el recurrente solicitó al Director General de Tributación Directa información sobre las personas y empresas declaradas como titulares de deudas "incobrables" por la Administración Tributaria en 2002, 2003 y 2004, incluyendo la fecha de declaratoria, la cantidad de dinero declarado incobrable, motivo de la declaratoria, tipo de tributo, justificación de la declaratoria, fundamento jurídico de la misma y nombre y número de cédula. En respuesta a su solicitud, el 14 de junio de 2005, el director informó al recurrente que existía impedimento legal para suministrar la información, pues era de carácter confidencial. Esta decisión fue reiterada en la resolución del recurso de reconsideración que interpuso el solicitante. En consecuencia, el recurrente interpuso un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia por la vulneración de su derecho de acceso a la información pública.

190. En sus argumentos el recurrente reclamó que, "a pesar de que solicitó ante la Dirección General de Tributación Directa información relacionada con las empresas y personas declaradas incobrables, dicha autoridad se niega a brindarle la información por considerar que es confidencial, lo cual estima violatorio de lo dispuesto en el numeral 30 de la Constitución Política pues en realidad se trata de información relacionada con la actividad propia de dicha institución"[150].

191. Por su parte, el Director General de Tributación Directa señaló que, "la Administración Tributaria se encuentra inhibida para suministrar a terceras personas o a

---

[148] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Exp. 03-010830-0007-CO. Res. 2004-09705, San José, Costa Rica. 31 de agosto de 2004.

[149] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Sentencia: 14519, Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[150] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando III. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

publicar datos de contenido económico que permitan determinar la situación financiera de los contribuyentes"[151].

192. El tribunal utilizó herramientas de interpretación que guardan amplia coincidencia con los estándares jurisprudenciales del sistema interamericano para determinar a cuál de las partes le asistía la razón. En este sentido, la Corte Suprema estudió si la excepción estaba previamente en ley, si respondía a un objetivo permitido por la Convención Americana y era necesaria en una sociedad democrática.

193. Respecto a la consagración legal del supuesto límite de confidencialidad (contenido en el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios) aducido por la autoridad obligada, el tribunal determinó que en todo caso, ésta "se encuentra realizando una interpretación errónea de la confidencialidad que declara ese numeral, pues si bien es claro que las declaraciones presentadas por los particulares no pueden ser divulgadas por el tipo de información que contienen, no ocurre lo mismo cuando ya una deuda ha sido declarada incobrable, pues existe un evidente interés público en determinar la forma en que la Administración se condujo en un caso como ese"[152].

194. Ahora bien, de acuerdo con la Corte Suprema, la finalidad presuntamente perseguida con la reserva "no justifica [...] que [la administración] se niegue a facilitar información sobre las cuentas declaradas incobrables, pues sólo de esa manera los particulares pueden realizar una adecuada fiscalización de las finanzas públicas, determinando si la Administración Tributaria adoptó o no las medidas necesarias para afrontar los problemas de morosidad"[153]. El conocimiento del actuar de la autoridad pública en la esfera de las obligaciones tributarias reviste un interés general, pues "[e]s claro que el incumplimiento de obligaciones de carácter tributario deriva en un detrimento de la Hacienda Pública, por lo que resulta de interés de todos el conocimiento de aquellas deudas no honradas, toda vez que sólo de esta forma puede determinarse si la Administración ha actuado con la diligencia suficiente en la recuperación del patrimonio público"[154]. Finalmente, el tribunal indicó que, "[e]n atención del deber de transparencia que debe caracterizar la función pública [...] no puede la Administración negar el acceso a la información que revista interés público, cuando tales datos puedan revelar un irregular manejo de fondos que son de todos los y las costarricenses, como en el caso concreto"[155].

---

[151] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Resultando 2. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[152] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005 Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[153] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[154] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[155] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

195. En consecuencia, al no existir en realidad un límite al derecho de acceso, el tribunal decidió que, "en el caso concreto sí se produjo una violación evidente a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política, toda vez que la información solicitada por el recurrente reviste un evidente interés público"[156] que no está sujeto a ninguna excepción reconocida en las leyes o en la Constitución del Estado. Por esta razón, se ordenó a la autoridad entregar la información solicitada por el recurrente en un plazo de ocho días improrrogables a la fecha de notificación de la sentencia.

e. Jurisprudencia sobre el acceso a la información de datos de terceros no consultados y alcances de la obligación del Estado ante una solicitud de información que representa una carga especialmente onerosa

196. El 14 de agosto de 2009, el Consejo para la Transparencia de Chile emitió una decisión que resulta de particular relevancia al reiterar e incorporar diversos criterios que, conforme a su legislación, deben ser observados en el ejercicio del derecho de acceso a la información[157].

197. En este sentido, a juicio del Consejo: (1) es pública toda la información que obra en poder del Estado; (2) debe realizarse un escrutinio estricto, atendiendo al caso concreto, para determinar si proporcionar los "nombres completos de particulares" en una solicitud de acceso, puede afectar sus derechos a la vida privada, honra e imagen; y (3) en virtud de los principios de facilitación y divisibilidad, si el cumplimiento de la solicitud representa una carga excesiva para la operación de la entidad obligada, es preciso, revisar si hay manera de entregar la información hasta el máximo que sea posible.

198. El 30 de abril de 2009, un particular solicitó a la Subsecretaría de Carabineros todos los reclamos o denuncias presentados por ciudadanos con motivo u ocasión de una actuación o diligencia policial recibida durante 2008, requiriendo, entre otras cosas, que se incluyera en cada reclamación el "nombre completo de la persona que interpuso el reclamo o la denuncia"[158].

199. El 26 de mayo de 2009, la Subsecretaría de Carabineros remitió la nómina de los reclamos solicitados sin incluir el nombre completo de ellos.

200. Tres argumentos sostenían la negativa de entrega del nombre completo de los reclamantes en la nómina solicitada: (1) a juicio de la Subsecretaría, los reclamos o

---

[156] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&lResultado=163&strTem=ReTem.

[157] Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf

[158] La solicitud requería que, en la información que se le proporcionara respecto de los reclamos presentados en la Subsecretaría de Carabineros, se precisaran los siguientes datos: (a) nombre completo de la persona que interpuso el reclamo o la denuncia; (b) el motivo que originó la presentación del reclamo o la denuncia; (c) la indicación en cada reclamo, si fue presentada por carta, teléfono, correo electrónico u otra vía; (d) la indicación si el reclamo fue remitido o reenviado y por qué vía (carta, correo electrónico o teléfono) a la Dirección General de Carabineros; y (e) la sugerencia recomendada en cada reclamo o denuncia remitida a la Dirección General de Carabineros.

denuncias presentados por privados no podrían considerarse en modo alguno como "actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración" regidos por el principio de transparencia o publicidad, pues éste sólo obliga a la autoridad respecto informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos así como toda información elaborada con presupuesto público; (2) la entrega de los nombres completos de los denunciantes podría afectar su vida privada; y (3) en caso de verificar si los denunciantes desean o no que se entreguen sus nombres, notificarles este derecho habría afectado las funciones de la Subsecretaría distrayendo indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

201. Cada uno de estos argumentos fue controvertido por el solicitante de la información, quien afirmaba le asistía el derecho de acceso. En virtud de ello, el 12 de junio de 2009, éste interpuso ante el Consejo de la Transparencia una acción de amparo contra la Subsecretaría de Carabineros.

202. Para resolver el caso sometido a su consideración, el Consejo examinó, en primer lugar, si los reclamos eran públicos a la luz de la ley de transparencia. En segundo lugar, determinó si también debían ser públicos los nombres completos de las personas que habían efectuado sus denuncias en el período de 2008; en tercer lugar, se pronunció respecto al deber contenido en la ley de transparencia, de comunicar a cada reclamante su derecho a oponerse a que su nombre sea público, pudiendo la autoridad elaborar las listas con los nombres de quienes acepten la publicidad de su nombre. En aplicación del principio de relevancia, el Consejo entendió que las denuncias o reclamos presentados eran información pública objeto de la ley de transparencia.

203. En relación a si los nombres completos de los reclamantes también eran públicos, el Consejo estimó que, "[...] el nombre de una persona natural es un dato personal del cual ella es titular, además de un atributo de su personalidad. Como dato personal se encuentra amparado [...] y sólo con su consentimiento se puede entregar o publicar dicho dato, a menos que se obtenga de una fuente accesible al público. En el presente caso, y como lo señalan los ejemplos de denuncias que entrega la Subsecretaría de Carabineros en sus descargos (como la del funcionario a quien se le denegaría su reincorporación debido a su orientación sexual), la relación del nombre de un denunciante con las denuncias o reclamos puede, ciertamente, afectar derechos de los que es titular, como el derecho a la vida privada o privacidad o el derecho a su honra o imagen. Por lo anterior, este Consejo reconoce que la divulgación o entrega de los nombres de todos los denunciantes o reclamantes solicitados por el requirente podría inhibir futuras denuncias o reclamos ante la Subsecretaría de Carabineros, especialmente, en aquellas materias sensibles como las señaladas [...]"[159].

204. Dado el interés que revestía la solicitud para el control público de este órgano del Estado, el Consejo se pronunció respecto a la obligación de notificar a los denunciantes sobre la solicitud presentada para conocer su parecer respecto a la publicidad de sus nombres, tarea que, a juicio de la Subsecretaría distraería indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

205. En efecto, según el Consejo existe un deber para la autoridad consistente en "que cuando se soliciten documentos o antecedentes que contengan información que pueda

---

[159] Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 6. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

afectar los derechos de terceros el organismo requerido deberá comunicar este hecho a dichos terceros, en este caso, a los denunciantes, para que éstos puedan ejercer el derecho a oponerse a la entrega de la información requerida. Sólo en caso que se produzca esta oposición, la información se retendría y el solicitante podría interponer un amparo ante este Consejo para insistir en su petición"[160].

206. Respecto a la capacidad de la Subsecretaría de Carabineros para agilizar la notificación a todos los denunciantes, el Consejo estimó que la aplicación del procedimiento para comunicar a los denunciantes su derecho a oposición "supondría utilizar un tiempo excesivo de los funcionarios que trabajan en la Subsecretaría de Carabineros, distrayéndolos en forma indebida y afectando, con ello, el debido cumplimiento de las funciones institucionales"[161].

207. No obstante, a juicio del Consejo, y reiterando el interés público involucrado en la solicitud de acceso, resultaba necesario "saber quiénes tienen acceso a reclamar ante una autoridad y cuáles son los efectos de dichos reclamos" para que "la sociedad controle el ejercicio de las funciones públicas". Lo anterior justificaba, "en virtud de los principios de facilitación y divisibilidad" "revisar si hay manera de, al menos, entregar parte de la información"[162].

208. El Consejo determinó que, bajo estos principios, la autoridad debía realizar un escrutinio estricto de los reclamos y denuncias bajo las siguientes distinciones: (1) determinar cuáles reclamos y denuncias se refieren a presuntos procedimientos policiales mal adoptados y cuáles a otras cuestiones administrativas no comprendidas en las actuaciones o diligencias policiales, debiendo únicamente tener en cuenta aquellas que se refieran a la primera especie; y (2) distinguir si la denuncia o reclamo presentado proviene de una autoridad pública o particular, revelando la identidad de los nombres en el caso de las autoridades públicas y reservando para el caso de particulares la obligación de notificarles sobre su derecho a oponerse a que sus nombres sean entregados en la respuesta a la solicitud de acceso a la información.

f. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a los archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante

209. El fallo de Amparo Constitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de 7 de agosto de 2007[163] estableció que el derecho de acceso al contenido de los registros o archivos públicos en los que obra información del

---

[160] Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 7. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

[161] Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 9. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

[162] Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 10. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

[163] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm.

solicitante no debe entenderse limitado a que la solicitud se produzca en el marco de un procedimiento administrativo, pues en aras de garantizar este derecho deberá otorgarse cuando el interesado así lo requiera.

210. Los hechos de la causa se refieren a la impugnación de la decisión de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual se negó a un estudiante tener acceso a su expediente académico radicado en los archivos de la Universidad Central de Venezuela.

211. El juez *a quo* decidió no declarar violado el derecho de acceso a sus registros consagrado en el artículo 143 de la Constitución Nacional[164], en virtud de que "para que se configurara una violación al derecho de acceso a un expediente con información sobre el solicitante, la denegación debe producirse ineludiblemente en el marco de un procedimiento administrativo en el que el denunciante tenga un interés con respecto a la resolución definitiva que la Administración habrá de dictar en torno al asunto que le atañe, situación que no se verific[ó] en la controversia bajo estudio"[165].

212. Al resolver, la Sala Constitucional venezolana estimó que, "el tribunal *a quo* interpretó incorrectamente la norma y extrajo conclusiones que no derivan del artículo 143 constitucional", pues "no se observa [...] que para su violación deba existir *necesariamente, la instauración de un procedimiento administrativo*"[166]. Para el tribunal, supeditar la vulneración al derecho a la información a la sustanciación de un procedimiento administrativo, equivale a la imposición de una limitación, de manera infundada, a un derecho constitucional.

213. A juicio de la Sala Constitucional, "[l]a norma constitucional no debe ser interpretada restrictivamente, sino por el contrario, ampliamente, más aún cuando se trate de derechos constitucionales, como lo es el derecho a la información, el cual, como lo indica el encabezado de la disposición, corresponde a todos los ciudadanos, sin distinción de la relación jurídica concreta que pueda existir entre el solicitante y la Administración"[167].

214. En consecuencia, el tribunal determinó revocar, en lo correspondiente a este punto, la decisión del juez *a quo*, pues el estudiante que solicitaba acceso a sus registros académicos "tiene derecho a que la Oficina de Control de Estudios le proporcione información acerca de su desarrollo académico durante el tiempo que estuvo vinculado con

---

[164] El artículo 143 establece: "[l]os ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad".

[165] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm.

[166] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm.

[167] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm.

la universidad y le permita la revisión de su expediente e, incluso, que tome nota de su contenido, así como a la obtención de copias, si así lo requiere"[168].

6. Jurisprudencia sobre las restricciones del derecho de acceso a la información

a. Jurisprudencia sobre el régimen general de los límites del derecho de acceso a la información

215. Como ya se ha explicado antes, los límites al derecho al acceso a la información deben tener una finalidad legítima conforme a lo previsto por el artículo 13 inciso 2 de la Convención Americana. Además, deben ser establecidos por ley en forma clara y precisa, deben ser interpretados de manera restrictiva y estar sujetos a control judicial amplio y estricto, por mencionar sólo algunas de las características que los hacen aceptables ante el sistema interamericano.

216. La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado e incorporado en su jurisprudencia diversos criterios respecto a los límites del derecho de acceso a la información que guardan una gran compatibilidad con los estándares que la Relatoría Especial ha promovido en los Estados de la región en esta materia.

217. Así, en un caso sobre la inconstitucionalidad de una ley que regula los gastos reservados, la Corte Constitucional colombiana desarrolló los principios en que se sustenta la determinación de los límites al derecho de acceso. En efecto, el tribunal consideró que, "sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública—o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información—cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información"[169].

b. Jurisprudencia sobre la necesidad de que los límites se encuentren fijados por la ley

218. Con relación a la obligación de que las excepciones al derecho al acceso estén previstas por ley del Congreso, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que,

---

[168] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm.

[169] Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia, 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

"ninguna otra rama del poder público se encuentra facultada para imponer límites a este derecho fundamental, so pena de incurrir en una extralimitación en sus funciones y en consecuencia, en contradicción con lo ordenado por la Constitución"[170].

219. El tribunal ratificó este principio en un caso en el que la Fuerza Aérea negó el acceso a cierta información a un ciudadano dado que ésta era reservada en virtud de un reglamento aeronáutico contenido en un acto administrativo. La Corte Constitucional consideró que, "resulta[ba] evidente que la reserva de las investigaciones administrativas sobre accidentes aéreos que la entidad demandada opon[ía] al actor para negar los documentos por él solicitados, no emana[ba] de la ley, sino de un acto de la Administración dictado en ejercicio de su función reglamentaria, como lo es el Manual de Reglamentos Aeronáuticos adoptado por Resolución [...] del Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. Por ello mismo, siendo como es que en el presente caso no se está ante una reserva en sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante"[171].

c. Jurisprudencia sobre la necesidad de que las leyes que establezcan las limitaciones sean claras y precisas y no vagas o genéricas

220. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana estableció reglas respecto de la necesidad de que las leyes que establezcan limitaciones al derecho al acceso estén redactadas en forma clara y precisa. En ese sentido, el tribunal consideró que una ley de ese tipo "debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva."[172] De acuerdo con el tribunal, la Constitución rechaza "las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas" [173].

d. Jurisprudencia sobre la necesidad de que la reserva de la información se establezca por plazos limitados y razonables

221. Con base en la regla de temporalidad de las restricciones, la Corte Constitucional colombiana determinó que una ley que no consagraba un plazo de exclusión de la reserva de investigaciones disciplinarias era "una restricción desproporcionada para el

---

[170] Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-705. Referencia expedientes T-1613624, T-1613625 T.1613626, T-1613627 acumulados. Bogotá, Colombia 7 de septiembre de 2007. Fundamento jurídico 9. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-705-07.htm.

[171] Invocación de la sentencia T-1268/91 por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-491/07, Expediente D-6583, Bogotá, Colombia, 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[172] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[173] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

ejercicio de los [...] derechos fundamentales"[174]. En consecuencia, el tribunal declaró la compatibilidad de la ley con la Constitución, pero bajo el entendido de que una vez realizadas las pruebas dentro del proceso disciplinario, el expediente debería ser público. Al respecto, el tribunal señaló que, en "estas condiciones, el público puede libremente ser informado sobre los cargos y los descargos y las pruebas que los sustentan y, para el efecto, acceder al respectivo expediente, inclusive antes de que se expida el fallo de primera instancia, lo cual asegura que si a raíz del escrutinio público surgen nuevos elementos de prueba éstos podrán ser aportados antes de que se adopte la decisión final".[175] Extender la reserva mas allá de dicho plazo resulta desproporcionado y violatorio del derecho de acceso a la información pública.

e. Jurisprudencia sobre la necesidad de realizar un juicio de proporcionalidad estricto cuando se invoque el carácter reservado de la información

222. El 3 de diciembre de 2007, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional colombiana decidió una acción de tutela contra una negativa a entregar información por parte del Ministerio de Defensa Nacional. En el caso, un grupo de personas había solicitado los nombres de quienes comandaban un puesto de control en una zona en la cual se produjo una masacre. La información era requerida para iniciar correspondientes procesos judiciales por presunta omisión del deber de protección[176].

223. El ministerio negó la información solicitada bajo el argumento de que suministrar los nombres de esas personas afectaba sus garantías judiciales, "entre ellas la más elemental, la presunción de inocencia expresamente reconocida en [...] diversos instrumentos internacionales de derechos humanos [pues] [d]esconocer este derecho implica que los militares y policías de los cuales se pretende conocer su nombre [...] se presuman culpables"[177].

224. La Corte Constitucional entendió: (1) que al tratarse del derecho de acceso a la información debía aplicarse un *test* estricto de constitucionalidad, esto es, al momento de restringir el derecho, el Estado debía aportar razones suficientemente claras y contundentes para demostrar que la reserva era útil, absolutamente necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de una finalidad legitima; (2) que en algunos casos la reserva del nombre de personas sí podía cumplir estos requisitos, como por ejemplo, cuando pudiera vulnerar sus derechos a la vida e integridad. En el presente caso, el tribunal entendió que la reserva no era proporcionada y necesaria. Analizadas las particularidades del caso, el tribunal indicó que, "la decisión no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la [...] medida, [pues] la determinación

---

[174] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[175] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm.

[176] Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm.

[177] Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Fundamento jurídico 8. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm.

del Ministerio de Defensa hace inoperante en este caso el derecho ciudadano de acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. En realidad, la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograrse a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información"[178].

225. Cabe mencionar que, para fundamentar su fallo, la Corte Constitucional incorporó diversos estándares de derecho internacional de los derechos humanos para reiterar el carácter preferente de la libertad de expresión sobre las medidas que la restringe. Para ello, invocó la Opinión Consultiva OC-5/85 y la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros*.

226. No obstante, la Corte Constitucional consideró que, en algunos casos excepcionales, la medida sí podría ser proporcionada y necesaria. Esta excepción, que no fue alegada en el proceso, obliga a valorar las particularidades de quienes se soliciten sus nombres, como es el caso de aquéllos que vivan con sus familias o que habiten con su familia fuera de los cuarteles y que la difusión de la información pudiera vulnerar sus derechos a la vida e integridad. Bajo estas particularidades, sería posible negar la información concerniente al nombre del policía, siempre y cuando el Comandante General de la Policía Nacional certifique las condiciones de la persona y justifique que su nombre no sea hecho público por ser necesario para proteger su vida y la de su familia ante un riesgo claro y presente, no evitable de otra manera menos restrictiva de derechos.

227. Sin embargo, al considerar que no se presentaba este supuesto, el tribunal concluyó que la reserva de los nombres de los militares no cumplía con los requisitos que precisa el *test* estricto de constitucionalidad, pues para garantizar la seguridad de los miembros de la fuerza pública se podrían utilizar otras medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información.

228. Por tanto, la Corte Constitucional ordenó suministrar los datos solicitados por el demandante especificando la relación de los nombres de los miembros de la fuerza pública, con indicación de las fechas de servicio y el lugar donde fue prestado. No obstante, el tribunal determinó que la inclusión de un nombre en la lista en ningún caso debía de entenderse como una sospecha, señalamiento o reconocimiento de responsabilidad.

229. A ese efecto, el tribunal incorporó en su jurisprudencia el marco de protección que brinda el sistema interamericano e internacional de derechos humanos a través del artículo 13 de la Convención Americana, utilizando fundamentalmente la interpretación que del mismo ha realizado la Corte Interamericana, la CIDH y diversos pronunciamientos y principios elaborados en el seno de la Relatoría Especial.

230. En tal sentido la Corte Constitucional de Colombia recordó que, "la Convención Americana [...], en su artículo 13.1 dispone que[,] '[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección'". También recordó que la Corte Interamericana señaló que, "[e]l artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión 'comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole'. Esos términos establecen literalmente que

[178] Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm.

quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a 'recibir' informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información a conocer la expresión del pensamiento ajeno"[179].

231. La Corte Constitucional también recordó que en el Informe Anual 2001 de la Relatoría Especial se estableció que, "[l]a falta de participación de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones"[180].

f. Jurisprudencia sobre la obligación de elaborar una versión pública de un documento cuando la información solicitada sea parcialmente confidencial

232. En una resolución de 22 de abril de 2009, relativa a un recurso de revisión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, al encontrar que cierta parte de la información solicitada tenía carácter confidencial y que cierta parte era de carácter público, reiteró la obligación de elaborar una versión pública de los documentos solicitados en aras de garantizar el derecho de acceso a la información.

233. En efecto, en este caso el recurrente solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que le entregara la información sobre una institución bancaria que había solicitado, para lograr una cesión de su cartera crediticia a otra persona jurídica.

234. La autoridad obligada negó la información en virtud de ser "confidencial" toda vez que, además de contener datos personales, estaba protegida por el secreto bancario.

235. Para resolver la controversia en cuanto al fondo, el instituto realizó un análisis de la legislación mexicana en relación con la cesión de crédito y el secreto bancario, y concluyó que, únicamente "se considerará información confidencial aquélla entregada con tal carácter por los particulares —personas físicas y morales— siempre que sean sus titulares; relativa al patrimonio de una persona moral que comprenda, entre otros, hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo que pudiera ser útil para un competidor, [...]. Es decir, aquella información que se refiere a la vida interna, en este caso, de una persona moral, y que no encuentre excepción en una disposición normativa que determine su publicidad, debe ser considerada confidencial".

---

[179] Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 69.

[180] CIDH. Informe Anual 2001. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 14.

236. En el caso concreto, el instituto consideró que los oficios solicitados "contienen información relativa al patrimonio de diversas personas morales que integran la cartera crediticia objeto de la cesión. En este sentido, se considera que por tratarse de actos de carácter económico y jurídico que inciden en el patrimonio de una persona moral, dicha información tiene el carácter de confidencial, en virtud de que de darse a conocer se estarían revelando hechos o actos de carácter económico de una persona moral, que pudiera ser útil a un competidor o afectar negociaciones comerciales".

237. No obstante, no pasó desapercibido por el instituto que los documentos solicitados también contenían información "relativa al desempeño gubernamental de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad responsable, es decir, a las manifestaciones que realizó el sujeto obligado respecto de la solicitud de autorización, así como los nombres de los servidores públicos que suscribieron dichos oficios en el cumplimiento de sus funciones".

238. Es por ello que, si bien parte de la información contenida en el oficio solicitado estaba relacionada con el patrimonio de una persona jurídica y otros datos sensibles, otra parte de la misma estaba referida al incumplimiento de las atribuciones de supervisión y control de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual es por esencia de carácter público.

239. En consecuencia, el instituto ordenó a "la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [...] elaborar una versión pública de la información solicitada", en la que únicamente se omita la información que actualice la hipótesis de clasificación respecto de la información que se encuentre, según se precisó, protegida por la causal de confidencialidad.

g. Jurisprudencia sobre el deber del Estado de demostrar los requisitos de causalidad y acreditación del daño para invocar el carácter reservado de un acto de trámite

240. El 18 de agosto de 2009, el Consejo para la Transparencia de Chile realizó un importante aporte para determinar las circunstancias bajo las cuales un antecedente o deliberación previa a una resolución, medida o política pública debía tener carácter reservado. En ese sentido, el Consejo determinó que las autoridades que deseen invocar la causal de información reservada referente a un antecedente o deliberación previa una resolución, medida o política; tienen la obligación de demostrar que se cumplen dos requisitos: (1) causalidad entre el antecedente o deliberación previa, y la resolución, medida o política final; y (2) acreditación de un daño en sus funciones debido a la difusión de la información solicitada[181].

241. El hecho que motivó esta decisión fue la negación por parte de la Subsecretaría de Transportes chilena de la solicitud de información interpuesta por un particular, relativa al Estudio sobre Tarifación Vial 2008-2009, encargado a una consultora, en virtud de considerar que la información requerida tenía carácter reservado[182].

---

[181] Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

[182] La Subsecretaría de Transportes negó la información invocando la causal de secreto o reserva, la cual se actualiza "cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean

242. Para resolver el caso en cuestión, el Consejo determinó que la causal de secreto contenida en su legislación exige "dos requisitos copulativos para que ésta pueda aplicarse y aceptarse como tal: [...] a. que la información requerida sea un antecedente o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política; y b. que la publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano"[183].

243. A juicio del consejo, la autoridad omitió demostrar "que le causaría daño al debido cumplimiento de sus funciones la difusión de esta información"[184]. A este respecto, añadió que, "[l]a información requerida en este caso recae en un tema de alta relevancia pública, tanto por la trascendencia social del transporte urbano como porque los recursos involucrados sean parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por lo que el interés público exige facilitar el control social de esta información. Es más, su entrega y conocimiento más que afectar las funciones del órgano reclamado puede incluso beneficiarlas, en cuanto permitiría transparentar lo que el Gobierno se encuentra realizando en relación con la adopción de las medidas necesarias para remediar el problema urgente del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Santiago"[185].

244. En consecuencia, ordenó a la Subsecretaría de Transportes entregar al solicitante una copia del Estudio de Tarifación Vial 2008-2009 dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde que la sentencia quede ejecutoriada, notificando de la misma al Consejo a efecto de verificar su cumplimiento.

7. Jurisprudencia sobre el deber de someter a revisión judicial, en forma reservada en el despacho del juez, la no entrega de documentos por razones de seguridad nacional

245. El 24 de agosto de 1978, la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia resolvió en una opinión *per curiam* un pedido realizado por dos ciudadanos norteamericanos a la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) para obtener, "una copia de cualquier registro que pu[dieran] tener sobre [ellos]"[186]. La CIA rechazó el pedido y alegó que los documentos caían en varias de las excepciones establecidas en la FOIA, Sección 5 U.S.C. § 552 (b), razón por la cual solicitó una decisión sumaria.

---

adoptadas". En este sentido, a su juicio, "el estudio de tarificación vial requerido constituye un antecedente previo a la eventual adopción de una política pública que permitiría enfrentar la problemática de tránsito en la ciudad de Santiago", razón por la cual, conforme al dispositivo invocado, el estudio solicitado debía tener carácter reservado.

[183] Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

[184] Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 5. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

[185] Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 6. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

[186] Ray v. Turner, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290, 292 (1978). "A copy of any file you may have on me". La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: http://www.cadc.uscourts.gov/internet/home.nsf. La decisión está disponible en: http://openjurist.org/587/f2d/1187/ray-v-turner.

246. El tribunal distrital concedió la moción y rechazó inspeccionar los documentos en forma reservada en el despacho del juez. Según el tribunal, la declaración jurada de una directora de operaciones de la CIA daba razones suficientes para rechazar el pedido de revisión realizado por los demandantes. El tribunal adujo que, con relación a los documentos o informes especialmente excluidos del acceso público, la revisión judicial reservada rara vez sucede, y no es casi nunca "necesaria o apropiada". La Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia rechazó esa interpretación.

247. En primer lugar, la Corte de Apelaciones comenzó por destacar que el fin de la FOIA era "aumentar el acceso a la información del pueblo estadounidense". En segundo lugar, el tribunal reseñó la evolución legislativa de la FOIA, que fue ampliando los niveles de acceso en lugar de restringirlos.

248. En particular, la Corte destacó una modificación de 1974 que estableció que los pedidos de acceso y las denegaciones deberían ser analizadas por una corte *in novo* que revisaría los documentos pertinentes de forma reservada en el despacho del juez interviniente[187]. Los jueces consideraron que, en función de esa modificación, la inspección de los documentos en forma reservada es algo necesario y apropiado en muchas circunstancias. Además, señalaron que, si bien las declaraciones juradas del gobierno pueden mostrar que los documentos claramente caen en alguna excepción legal, la carga de probar dicha afirmación corresponde siempre al gobierno y, la decisión final, a un juez independiente e imparcial.

249. En ese sentido, la intención del Congreso de contar con una revisión judicial objetiva e independiente en asuntos de seguridad nacional es clara. Los legisladores confiaron en la capacidad de los jueces para analizar estas cuestiones en forma reservada y sin riesgo para la seguridad del país. El tribunal señaló que, cuando estén involucrados asuntos de esa índole, los jueces deben prestar cuidadosa atención a los argumentos del gobierno, pero que la inspección de los documentos en forma reservada queda sujeta "a discreción del tribunal, tanto en asuntos de seguridad nacional como en los de cualquier otra característica".

250. En criterio de la Corte, "[u]n juez tiene la potestad discrecional de ordenar una inspección reservada en base a una inquietud o duda que pretenda satisfacer antes de adoptar una determinación *in novo*. Incluso los funcionarios estatales más honestos pueden tener una tendencia inherente a resistir la revelación de información. Los jueces pueden tomar en cuenta esta inclinación natural".

251. En el caso concreto, los jueces entendieron que los argumentos ofrecidos por la CIA para denegar los documentos solicitados no demostraban claramente que los mismos estaban cubiertos por las excepciones al principio de máxima divulgación de la FOIA. En función de ello, y de la interpretación amplia respecto de la procedencia de las inspecciones *in camera*, la Corte de Apelaciones ordenó la devolución del caso a la instancia anterior para que se tome una nueva decisión de acuerdo a los criterios señalados.

---

[187] Según lo establecido en la Sección 5 U.S.C. § 552 (a)(4)(B).

8. Jurisprudencia sobre la necesidad de no censurar la información reservada que se hace pública, ni perseguir a periodistas o editores por su publicación de buena fe

252. La Corte Constitucional colombiana también reiteró la regla según la cual no es legítimo censurar la publicidad de información obtenida por periodistas aún cuando sea reservada. En ese sentido, el tribunal señaló que la "norma [...] que prohíbe publicar extractos o resúmenes del contenido de la investigación sometida a reserva, hasta que se produzca el fallo, es inexequible en cuanto comporta una forma clara e inequívoca de censura [pues] vulnera la libertad e independencia de la actividad periodística"[188]. Debe entenderse, entonces, que la obligación de mantener la reserva vincula esencialmente a los funcionarios públicos pero no a los periodistas que la han obtenido de buena fe y que sólo pueden ser objeto de responsabilidades ulteriores en los términos del artículo 13.2 de la Convención Americana.

[188] Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038/96. Bogotá, Colombia. 5 de febrero de 1996. Fundamento jurídico 16. Disponible en http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-038-96.htm.

ANEXOS

A. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

(Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
   a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
   b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

B. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PREÁMBULO

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

PRINCIPIOS

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.

7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como *"leyes de desacato"* atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

C. RESOLUCION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS 2009

AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA[189]

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009)

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO las resoluciones AG/RES. 1932 (XXXV-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXV-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) y AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia";

VISTO el Informe Anual del Consejo Permanente a la Asamblea General, en lo que se refiere al estado de cumplimiento de la resolución AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia" (AG/doc.4992/09 add. 1);

CONSIDERANDO que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión," y que "este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección";

CONSIDERANDO TAMBIÉN que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos incluye el derecho "de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión";

---

[189] La República Bolivariana de Venezuela reitera el planteamiento formulado en el pie de página de la resolución AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), ya que consideramos que el acceso a la información pública en poder del Estado debe estar en plena consonancia con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". Venezuela sostiene que un régimen democrático debe garantizar el acceso a la información pública y debe permitir que todos los ciudadanos, sin exclusiones, puedan buscar, recibir y difundir información. Cuando un ciudadano busca información ejerce de manera consciente y plena el derecho al acceso a la información y el Estado debe promover la adopción de disposiciones legislativas que le garanticen ese ejercicio. Asimismo, el Estado debe garantizar ese mismo derecho a los pobres, a los marginados, a los excluidos sociales en base al principio de igualdad ante la ley. Por lo anteriormente señalado, se requiere "Instruir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que efectúe un estudio sobre cómo puede el Estado garantizar a todos los ciudadanos el derecho a recibir información pública, sobre la base del principio de transparencia y objetividad de la información, cuando es difundida a través de los medios de comunicación, en el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y como mecanismo efectivo de participación". En este orden de ideas, destacamos las Conclusiones y Reflexiones de la Sesión Especial sobre Derecho a la Información Pública, efectuada el 28 de abril de 2006, en el marco de la OEA, en las cuales se reconoce que los medios de comunicación tienen la responsabilidad de garantizar que los ciudadanos reciban, sin distorsión de ninguna naturaleza, la información que el Estado proporciona. Venezuela lamenta que, una vez más, se postergue la recepción del mensaje que emite la voz de los pobres, compartimos el criterio de quienes denuncian que negar el acceso a la información a los pobres y excluidos los condena a continuar en el ostracismo social y económico. Por esa razón, Venezuela exhorta nuevamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a tomar la iniciativa y, en el marco de las facultades que le otorga la Convención Americana sobre Derechos Humanos, efectúe el estudio antes mencionado e informe de sus resultados a la próxima Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

RECORDANDO que el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la Ciudad de Quebec en 2001, señala que los Gobiernos asegurarán que sus legislaciones nacionales se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso de todos los ciudadanos a la información pública;

DESTACANDO que la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 4 que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa;

REAFIRMANDO el carácter público de los actos y resoluciones de los órganos de la administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les hayan servido de sustento o complemento directo y esencial y los procedimientos que se hayan utilizado para su emisión, salvo las excepciones que se puedan establecer de conformidad con la legislación interna;

CONSTATANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron en la Declaración de Nuevo León que el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos y que, en tal sentido, se comprometieron a contar también con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información pública;

CONSIDERANDO que la Secretaría General ha venido apoyando a los Gobiernos de los Estados Miembros en el tratamiento del tema del acceso a la información pública;

TOMANDO NOTA de los trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) sobre el tema, en particular la resolución CJI/RES. 123 (LXX-O/07) "Derecho de la información", a la cual se adjunta el informe "Derecho de la información: acceso y protección de la información y datos personales en formato electrónico" (CJI/doc.25/00 rev. 2), y su resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), "Principios sobre el derecho de acceso a la información";

RECONOCIENDO que la meta de lograr una ciudadanía informada debe compatibilizarse con otros objetivos de bien común, tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección de la privacidad de las personas, conforme a las leyes adoptadas para tal efecto;

RECONOCIENDO TAMBIÉN que la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas y que todos los sectores de la sociedad, incluidos los medios de comunicación, a través de la información pública que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, propiciar una cultura de paz y no violencia y fortalecer la gobernabilidad democrática;

TENIENDO EN CUENTA el importante papel que puede desempeñar la sociedad civil en promover un amplio acceso a la información pública;

TOMANDO NOTA de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de la Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatoría Especial de la CIDH

para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión, adoptada en 2006;[190]

TOMANDO NOTA TAMBIÉN de los informes de la Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión sobre la situación del acceso a la información en el Hemisferio correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008;

TOMANDO NOTA ADEMÁS del informe de la sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) conducente a examinar la posibilidad de elaborar un Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, con la participación de los Estados Miembros, la Secretaría General y representantes de la sociedad civil, celebrada en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 15 de diciembre de 2008 (CP/CAJP-2707/09);

RECORDANDO las iniciativas adoptadas por la sociedad civil relativas al acceso a la información pública, particularmente la Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración SOCIUS Perú 2003: Acceso a la información, así como los resultados del Foro Regional sobre Acceso a la Información Pública de enero de 2004, la Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, auspiciado por el Centro Carter, que contiene elementos para promover el cumplimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información y los resultados del Seminario Internacional sobre Prensa, Litigio y el Derecho a la Información Pública, realizado en Lima, Perú, el 28 de noviembre de 2007;

TENIENDO PRESENTE, por lo tanto, la celebración de la Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, organizada por el Centro Carter, que tuvo lugar en Lima, Perú, del 28 al 30 de abril de 2009;

RECORDANDO TAMBIÉN que los medios de comunicación, el sector privado y los partidos políticos también pueden desempeñar un papel importante en la facilitación del acceso de los ciudadanos a la información en poder del Estado;

TENIENDO EN CUENTA el Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública (CP/CAJP-2608/08), que constituye una contribución al estudio de las mejores prácticas en materia de acceso a la información pública en el Hemisferio; y

ACOGIENDO CON INTERÉS el estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información, presentado a la CAJP el 24 de abril de 2008 (CP/CAJP-2599/08), trabajo organizado por el Departamento de Derecho Internacional en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia",

RESUELVE:

---

[190] Reserva de Nicaragua: El Gobierno de Nicaragua deja constancia de su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, cuya tutela figura en la Constitución Política de nuestro país, a la vez de considerar necesario que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no aplique un doble estándar en su análisis de la situación de los derechos humanos en la región. Los elementos de transparencia, veracidad de las fuentes de información, su imparcialidad y universalidad contribuirían a la mayor objetividad de los trabajos de la Comisión y, por ende, sus recomendaciones no deben de ser utilizadas como un instrumento de presión en contra de algunos Estados.

1. Reafirmar que toda persona tiene el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.

2. Instar a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y promuevan la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

3. Alentar a los Estados Miembros a que, de acuerdo con el compromiso asumido en la Declaración de Nuevo León y con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, elaboren o adapten, de ser el caso, los respectivos marcos jurídicos y normativos para brindar a los ciudadanos el amplio acceso a la información pública.

4. Alentar, asimismo, a los Estados Miembros a que, cuando elaboren o adapten, de ser el caso, los respectivos marcos jurídicos normativos, brinden a la sociedad civil la oportunidad de participar en dicho proceso e instar a los Estados Miembros a que, cuando elaboren o adapten su legislación nacional, tengan en cuenta criterios de excepción claros y transparentes.

5. Alentar a los Estados Miembros a que tomen las medidas necesarias, a través de sus respectivas legislaciones nacionales y otros medios apropiados, para hacer disponible la información pública a través de medios electrónicos o de cualquier otro medio que permita su fácil acceso.

6. Alentar a las organizaciones de la sociedad civil a que pongan a disposición del público la información relacionada con su trabajo.

7. Alentar a los Estados a que, en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre acceso a la información pública, consideren, según corresponda, con el apoyo de los órganos, organismos y entidades pertinentes de la Organización, la aplicación de las recomendaciones sobre acceso a la información pública contenidas en el estudio organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos y presentado el 24 de abril de 2008 a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

8. Encomendar al Consejo Permanente que, en el marco de la CAJP:

a) convoque a una sesión especial, durante el segundo semestre de 2010, con la participación de los Estados Miembros, la Secretaría General y representantes de la sociedad civil para examinar la posibilidad de elaborar un programa interamericano sobre acceso a la información pública, teniendo en consideración las recomendaciones contenidas en el estudio antes citado;
b) actualice el Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública (CP/CAJP-2608/08), solicitando para ello las contribuciones de los Estados Miembros, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comité Jurídico Interamericano (CJI), el Departamento de Derecho Internacional, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la Secretaría de Asuntos Políticos, las entidades y organismos interesados y los representantes de la sociedad civil; y

c) Incluya en el estudio señalado en el literal anterior, el derecho de todos los ciudadanos a buscar, recibir y difundir información pública.

9 Encomendar al Departamento de Derecho Internacional que redacte, con la colaboración del CJI, la Relatoría Especial de Libertad para la Expresión de la CIDH, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, así como con la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil, una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación, de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia.

10. Encomendar al Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad e invitar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH a que apoyen los esfuerzos de los Estados Miembros que lo soliciten en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas en materia de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

11. Encomendar al Departamento de Derecho Internacional que actualice y consolide los estudios y recomendaciones sobre acceso a la información pública y sobre la protección de datos personales, tomando como base los aportes de los Estados Miembros, los órganos del sistema interamericano y la sociedad civil.

12. Encomendar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH que continúe incluyendo en el informe anual de la CIDH un informe sobre la situación del acceso a la información pública en la región.

13. Encomendar a la Secretaría General que identifique nuevos recursos para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros que faciliten el acceso a la información pública y alentar a otros donantes a que contribuyan en esta labor.

14. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución, cuya ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.