



Organización de los
Estados Americanos

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
CIDH/RELE/INF. 9/12
7 marzo 2011
Original: Español

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

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

2012

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 for Freedom of Expression.

El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano : Segunda edición = The Inter-American legal framework regarding the right to access to information : Second edition.

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 978-0-8270-5910-8

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. Title: The Inter-American legal framework regarding the right to access to information. III. Series. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L. V/II CIDH/RELE/INF.

KG576 .B68 2012

OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.9/12

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

Documento elaborado y publicado gracias al apoyo financiero de
la Comisión Europea Convenio IEDDH Cris No. 2009 / 167-432

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Felipe González

Rose-Marie Belle Antoine

Rosa María Ortiz

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil

Secretario Ejecutivo: Emilio Alvarez Icaza

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	ix
PRÓLOGO	x
I. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información	1
A. Introducción	1
B. Principios rectores del derecho de acceso a la información	4
1. Principio de máxima divulgación	4
a. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción	5
b. Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información	6
c. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación	6
2. Principio de buena fe	7
C. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información	7
1. Toda persona es titular del derecho de acceso a la información	7
2. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información	8
3. Objeto del derecho	8
4. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información	9
a. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas	9
b. Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información	9
c. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información	11
d. Obligación de transparencia activa	12
e. Obligación de producir o capturar información	13
f. Obligación de generar una cultura de transparencia	14
g. Obligación de implementación adecuada	14
h. Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información	15
5. Limitaciones del derecho de acceso a la información	16
a. Admisibilidad y condiciones de las limitaciones	16
b. Carácter excepcional de las limitaciones	17
c. Consagración legal de las excepciones	17

d.	Objetivos legítimos bajo la Convención Americana	18
e.	Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones	18
f.	Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado	19
g.	Información reservada o secreta	20
h.	Datos personales y derecho de acceso a la información	23
D.	Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información	25
1.	Restricción en el acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos	25
2.	Acceso a la información y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas	25
3.	Acceso a la información y creación y conservación de archivos policiales	31
4.	Acceso a información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos	31
a.	El derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a acceder a la información sobre tales violaciones	32
b.	Obligaciones positivas del Estado en relación con el acceso a la información sobre violaciones masivas de derechos humanos	40
c.	Deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales	43
d.	La sentencia de la Corte en el caso <i>Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil</i> y el derecho de acceso a la información	46
II.	Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información	50
A.	Introducción	50
B.	El concepto de buenas prácticas judiciales en derechos humanos	51
1.	Jurisprudencia sobre el acceso a la información como derecho fundamental autónomo	53
2.	Jurisprudencia sobre la titularidad universal del acceso a la información	60
3.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación	64
a.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como principio rector del acceso a la información	64
b.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como garantía de participación y control ciudadano en el Estado democrático	69
c.	Jurisprudencia sobre la definición de documento público	73
d.	Jurisprudencia sobre la aplicación del principio de máxima divulgación para ordenar el acceso a información sobre publicidad oficial	73
e.	Jurisprudencia sobre acceso a la información sobre financiación de partidos políticos	75
f.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como límite frente al secreto bancario y bursátil cuando se trata de fondos públicos	76
g.	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	78

h.	Jurisprudencia sobre publicidad de información estadística	82
i.	Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación	84
4.	Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales	85
a.	Jurisprudencia sobre la definición de “dato personal”	86
b.	Jurisprudencia sobre el derecho a conocer información sobre individuos que son o hayan sido oficiales públicos	89
c.	Jurisprudencia sobre el derecho a conocer los salarios o ingresos provenientes de recursos públicos	91
d.	Jurisprudencia sobre el acceso a la información de deudas tributarias “incobrables”	98
e.	Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a los archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante	100
f.	Jurisprudencia sobre acceso a información personal de beneficiarios de programas sociales	104
5.	Jurisprudencia sobre la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible	105
a.	Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información simple, rápido y gratuito	105
b.	Jurisprudencia sobre el acceso a información y el deber de crear y conservar archivos	109
c.	Jurisprudencia sobre el deber del Estado de justificar cualquier denegación de una solicitud de acceso a la información	110
d.	Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo	111
e.	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	113
f.	Jurisprudencia sobre el deber de diligencia y asistencia de la administración respecto del derecho de acceso a la información	115
g.	Jurisprudencia sobre afirmativa ficta	117
6.	Jurisprudencia sobre las restricciones del derecho de acceso a la información	118
a.	Jurisprudencia sobre el régimen general de los límites del derecho de acceso a la información	118
b.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que los límites se encuentren fijados por la ley	121
c.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que las leyes que establezcan las limitaciones sean claras y precisas y no vagas o genéricas	122
d.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que la reserva de la información se establezca por plazos limitados y razonables	123
e.	Jurisprudencia sobre la prueba del daño y la necesidad de realizar un juicio de proporcionalidad estricto cuando se invoque el carácter reservado de la información	124

f.	Jurisprudencia sobre la obligación de elaborar una versión pública de un documento cuando la información solicitada sea parcialmente confidencial	130
7.	Jurisprudencia sobre la aplicación restrictiva del concepto de seguridad nacional	131
a.	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	133
b.	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	134
c.	Jurisprudencia sobre acceso a la información de documentos que guarden una relación directa con la comisión de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario	135
ANEXOS		
A.	CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	140
B.	DECLARACION DE PRINCIPIOS DE LIBERTAD DE EXPRESION	141
C.	LEY MODELO INTERAMERICANA DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA	145

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS

CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Declaración Conjunta:	Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión
Declaración de Principios:	Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
FOIA:	Freedom of Information Act
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
LAIP:	Ley de Acceso a la Información Pública
LFTAIPG:	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
OEA:	Organización de los Estados Americanos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PEN:	Poder Ejecutivo Nacional
Relatoría Especial:	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

PRÓLOGO

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se complace en publicar la segunda edición de 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, 19 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 lo segundo, es oportuno agradecer a la Comisión Europea por la subvención para el desarrollo del proyecto de *Fortalecimiento de la Libertad de Expresión en las Américas 2009-2012*, la cual hizo posible la elaboración de este libro.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURIDICO INTERAMERICANO¹

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

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 OEA² 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 poder³. 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

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), 2008 (Apartado F del capítulo III), y 2010 (Capítulos III y IV). Una versión de este libro originalmente fue publicado como el capítulo 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 Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

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 instrumento⁴.

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 corrupción⁵—; 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 vulnerables⁶.

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.

⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. 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.

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>.

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 públicas⁷. 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”⁸. 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”⁹.

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

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

⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (1999). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

⁹ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

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, tanto la Corte Interamericana como la CIDH han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el 'principio de máxima divulgación'¹⁰. 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"¹¹.

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.

¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92; CIDH. Informe Anual 2003. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003. Vol. II, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo IV, Informe sobre Acceso a Información en el Hemisferio, párr. 32.

¹¹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

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 legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad¹². 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”¹³, las cuales deben estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo¹⁴.

¹² 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”.

¹³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92; Cfr. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230. 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”.

¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 89-91. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 229. 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

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 expresión¹⁵. 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”¹⁶. 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 máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho¹⁷.

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 legislación¹⁸. 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 democracia¹⁹. Esta exigencia ayuda

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 Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

¹⁶ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

¹⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

¹⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

¹⁹ 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

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 acceso²⁰.

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 adelante²¹.

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

Resolución 2252 (XXXVI-O/06), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 6 de junio de 2006.

²⁰ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 d).

²¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 197.

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 Estado²².

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”²³ 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 signficante, cuya

²² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 77. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 197.

²³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 2. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio”²⁴.

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:

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 acceso²⁵. 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”²⁶.

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

²⁴ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 3. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

²⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. 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 Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b); Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 197.

²⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89; Cfr. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 229.

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”²⁷.

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”²⁸. En

²⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163; Cfr., Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 231.

²⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

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”²⁹.

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 solicitud³⁰. 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 aparejadas³¹.

30. La Corte Interamericana ha establecido que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana, siempre que sean adecuados y efectivos³², es decir, que sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida³³, y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos³⁴. De

²⁹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 5. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

³⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 137; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 231.

³¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 116-139; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 231.

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. 134.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 66.

lo contrario, la inexistencia de efectividad en el recurso constituirá una transgresión a la Convención Americana³⁵.

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”³⁶.

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”³⁷.

³⁵ 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.

³⁶ 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 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.

³⁷ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la

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”³⁸. 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”, 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 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”³⁹.

Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

³⁸ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 4. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

³⁹ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de Julio de 2008. Párr. 58. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

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”⁴⁰. La CIDH⁴¹ asimismo ha señalado que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados⁴².

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”⁴³.

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 CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de Julio de 2008. Párr. 78. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

⁴¹ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de Julio de 2008. Párr. 81. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

⁴² 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”; Cfr. CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 136.

⁴³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutive 10. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

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.

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”⁴⁴.

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”⁴⁵. 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”⁴⁶.

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

⁴⁴ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

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 garantías⁴⁷. 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, con plazos claros para resolver y entregar la información, bajo el control de funcionarios debidamente capacitados en la materia⁴⁸.

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

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 228.

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”⁴⁹.

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 restringirlo⁵⁰.

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.

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

⁴⁹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

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 información⁵¹.

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 común⁵².

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”⁵³.

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 públicas⁵⁴. 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

⁵¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 f).

⁵² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

⁵³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 6. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 229.

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 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 posible⁵⁵. 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 Americana⁵⁶. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha precisado que la negativa a proveer acceso a la

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

⁵⁶ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c) y d).

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 arbitrarias⁵⁷.

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 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”⁵⁸.

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 211-12.

⁵⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

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’”⁵⁹.

⁵⁹ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

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”⁶⁰. Estos puntos fueron posteriormente reiterados en la Declaración Conjunta sobre Wikileaks de 2010⁶¹.

59. El tema de la información “reservada” o “secreta” fue objeto de un pronunciamiento específico por la Corte Interamericana por primera vez en el año 2003 en un caso que involucraba 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*⁶², 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

⁶⁰ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) (2006). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

⁶¹ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión sobre Wikileaks (2010). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

⁶² Corte IDH. *Caso de Myrna Mack Chang*. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs. 180 a 182.

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.

60. En años recientes, tanto la Corte Interamericana como la Comisión han expandido su jurisprudencia sobre el tema de información reservada o secreta en el contexto de violaciones de derechos humanos, en casos que se examinarán adelante⁶³.

h. Datos personales y derecho de acceso a la información

61. 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

⁶³ Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219; CIDH. *Informe No. 116/10 (Fondo)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), Guatemala, 18 de febrero de 2011; CIDH. *Informe No. 117/10 (Fondo)*, Caso 12.343, Edgar Fernando García y otros, Guatemala, 9 de febrero de 2011.

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”.

62. 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 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.

63. En relación con la información personal o *hábeas data*, en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”⁶⁴, 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”⁶⁵. 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”⁶⁶. Asimismo, más recientemente, la Comisión reiteró que el derecho al *habeas data* se erige sobre la base de tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbada en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma contenida en bases de datos públicas y privadas, para modificar, anular o rectificar información sobre si mismo, por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios; 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo para acceder a la evidencia que requiere en un proceso judicial; y 4) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo de fiscalización⁶⁷.

⁶⁴ CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

⁶⁵ 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/Spain/indice.htm>.

⁶⁶ 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/Spain/indice.htm>.

⁶⁷ CIDH. *Informe No. 116/10 (Fondo)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 467; Cfr. CIDH. *Informe sobre Terrorismo y Derechos*

D. Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información

64. 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

65. 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*.

66. 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 ha cumplido con los anteriores requisitos al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control”⁶⁸.

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

Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad de expresión, párr. 289. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm>; Cfr. CIDH. *Informe Anual 2001*. OEA/Ser/L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Vol. II, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo III, párr. 28.

⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. 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.

67. 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”⁶⁹. En el contexto particular de los derechos de pueblos indígenas, la Comisión ha resaltado la necesidad de asegurar el derecho de acceso a la información “para un adecuado ejercicio del control democrático de la gestión estatal respecto de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas, un asunto de evidente interés público”⁷⁰.

68. 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 pública⁷¹

⁶⁹ 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 *habeas data* y el derecho de acceso a la información en el hemisferio.

⁷⁰ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 140; Cfr. CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de diciembre de 2009. párrs. 273 y ss.

⁷¹ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 136; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. 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&IID=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/cjij/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

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*⁷². 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”⁷³.

69. 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 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 afectados⁷⁴.

70. 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

rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

⁷² CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 136.

⁷³ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 136; 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”.

⁷⁴ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 137; CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales⁷⁵.

71. 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”⁷⁶.

72. 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 informada⁷⁷.

⁷⁵ CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142; CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de diciembre de 2009. párr. 280.

⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-134. El resaltado es nuestro.

⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. 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. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 144; 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

73. 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 plena⁷⁸. 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

gobiernos deben estar preparados a trabajar estrechamente con los Pueblos y 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).

⁷⁸ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 145. 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 Vs. Surinam*. 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>.

propuesta⁷⁹. La condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los procesos de negociación, tomando en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena⁸⁰.

74. 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.

⁷⁹ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 145. 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 Vs. Surinam*. 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>.

⁸⁰ CIDH. *Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Ecuador*. Caso 12.465, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros. 26 de abril de 2010. Párr. 146. 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 Vs. Surinam*. 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”.

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

75. 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 acompañada 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.

76. 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 información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos

77. La tesis que ha sostenido la CIDH y su Relatoría Especial es que, en cualquier circunstancia, pero especialmente en procesos de transición a la democracia, las víctimas y sus familiares tienen derecho a conocer la información sobre graves violaciones de derechos humanos que repose en los archivos del Estado, incluso, si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad o en dependencias militares o de policía. Asimismo, la CIDH ha sostenido que la obligación de acceso a la información en este tipo de casos, contempla a su turno un conjunto de obligaciones positivas o de hacer. En el presente aparte se explican las razones que han tenido tanto la CIDH como la Relatoría Especial en sus distintos informes para sostener esta tesis y cuáles son las obligaciones estatales que se derivan de la misma, así como la acogida de dichas tesis en la más reciente sentencia de la Corte

Interamericana en la materia, en el caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*⁸¹.

78. El presente capítulo estará dividido en cuatro partes. En primer lugar, expone los argumentos más relevantes en virtud de los cuales la CIDH ha encontrado que es posible sostener que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares tienen derecho a conocer la información sobre tales atropellos, incluso cuando esta repose en instalaciones militares o de policía (i). En segundo lugar, describe las obligaciones especiales que corresponden al Estado, para hacer realmente efectivo este derecho (ii). En tercer lugar, y de manera muy breve, indica cuáles deben ser las características de un régimen legal para satisfacer el derecho de acceso a la información en estas materias, de conformidad con los estándares internacionales (iii); finalmente, expone la forma como la Corte Interamericana respondió a esta doctrina, en la citada sentencia del caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*⁸².

a. El derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a acceder a la información sobre tales violaciones

79. Por las razones explicadas en la primera parte de esta publicación, la regla es el acceso a la información y sólo excepcionalmente se pueden establecer ciertos límites que, a su vez, deben cumplir los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana⁸³. 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. Ahora bien, una de las excepciones al derecho de acceso es aquella según la cual permitir el acceso a una determinada información podría poner en peligro la defensa o la seguridad nacional. En algunos casos, los Estados han acudido a esta excepción para mantener reservada o secreta, incluso frente a las autoridades judiciales del propio Estado, información que permitiría esclarecer graves violaciones de derechos humanos, como la desaparición forzada de personas. Es cierto que en

⁸¹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

⁸² Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

⁸³ 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 Vs. Chile*. 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.

algunos casos hay información de seguridad nacional que debe permanecer reservada. Sin embargo, existen, cuando menos, tres argumentos fuertes según los cuales el Estado no puede, en ningún caso, mantener secreta la información sobre graves violaciones de derechos humanos – especialmente aquella relacionada con la desaparición forzada de personas-, e impedir el acceso a la misma de las autoridades encargadas de investigar dichas violaciones o, incluso, de las víctimas y sus familiares.

81. En primer lugar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y sus familiares, así como la sociedad entera, tienen derecho a conocer la verdad sobre las atrocidades cometidas en el pasado⁸⁴. El derecho a la verdad no sólo se afina en el artículo 13 sino en los artículos 8 y 25 de la Convención⁸⁵. Por consiguiente, en ningún caso una agencia del Estado puede negar a las autoridades que investigan violaciones de derechos humanos, información estatal que pueda ayudar a esclarecer tales violaciones. Dicha información debe ser entregada tanto a jueces como a organismos autónomos de investigación (como, por ejemplo, el ministerio público o una comisión de la verdad⁸⁶). En ese sentido, en el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*⁸⁷, la

⁸⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr.200; *Cfr. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 261; *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C No. 117, párr. 128, y *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 274.

⁸⁵ Al respecto ha dicho la Corte: “Por su parte, la Corte Interamericana ha considerado el contenido del derecho a conocer la verdad en su jurisprudencia, en particular en casos de desaparición forzada. Desde el *Caso Velásquez Rodríguez* el Tribunal afirmó la existencia de un “derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos”. La Corte ha reconocido que el derecho de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos a conocer la verdad se enmarca en el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, el Tribunal ha considerado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de remediar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. De igual modo, en el presente caso, el derecho a conocer la verdad se relaciona con la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, que se vincula con el acceso a la justicia y con el derecho a buscar y recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.” (se omiten las citas dentro del texto). Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr.201.

⁸⁶ Las “comisiones de la verdad” son uno de los mecanismos más utilizados en perspectiva comparada por los países que deben afrontar un pasado con violaciones masivas de derechos humanos. Según el *International Center for Transitional Justice* (ICTJ), las “comisiones de la verdad” son paneles de investigación no judiciales e independientes establecidos generalmente con el objeto de establecer los hechos y el contexto de violaciones masivas de derechos humanos o del derecho internacional humanitario cometidas en el pasado (definición del ICTJ, disponible en <http://www.ictj.org>). Entre los países que han utilizado estos mecanismos para esclarecer los crímenes cometidos en su pasado es posible mencionar a Argentina, Haití, Guatemala, Sudáfrica, Perú, Timor Oriental, Ghana y Sierra Leona. Ver al respecto la entrada “Truth Commissions” de la *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Disponible en: <http://www.ictj.org/static/TJApproaches/Truthseeking/macmillan.TC.eng.pdf>

Corte Interamericana encontró probado 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 guatemalteca⁸⁸ y la supuesta incineración de los documentos correspondientes⁸⁹. En criterio de la Corte Interamericana:

“[E]n 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 de procesos pendientes”⁹⁰.

82. A este respecto, la Corte Interamericana hizo suyas las consideraciones de la CIDH en ese caso, la cual había alegado ante el Tribunal lo siguiente:

“[E]n 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

⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs. 180 a 182.

⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 175. El artículo 30 de la Constitución de la República de Guatemala establece: “Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.

⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 176. Cabe destacar que la alegación de la inexistencia de los documentos solicitados no es una práctica inusual entre algunos Estados. En ese sentido, la Corte Suprema de Moldova decidió en el caso *Tasca vs. SIS* que las autoridades que alegaban la supuesta inexistencia de ciertos documentos estaban obligadas a: a) entregarle al solicitante de la información un inventario del archivo total de la autoridad requerida y b) debían permitir el acceso personal del solicitante a los archivos.

⁹⁰ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 180.

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 Estado de Derecho y una tutela judicial efectiva ‘no es que haya secretos, sino que 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’”⁹¹.

83. Siguiendo el razonamiento anterior, puede concluirse que no entregar a los órganos que están investigando violaciones de derechos humanos información estatal que puede facilitar el esclarecimiento de los hechos, atenta contra el orden público y la seguridad nacional, cuyo fundamento es el respeto a los derechos humanos y el sometimiento de los servidores públicos a la ley; compromete la posibilidad de esclarecer los crímenes cometidos y con ello el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia; y, finalmente, quebranta, la llamada “igualdad de armas”, uno de los principios medulares del debido proceso, pues si la agencia que niega el acceso a la información es la misma acusada por acción u omisión, por las agresiones cometidas, la víctima de tales agresiones queda en imposibilidad de demostrar sus argumentos.

84. En particular, respecto a la importancia de las Comisiones de la Verdad como mecanismo para esclarecer el derecho a saber, ha dicho la Corte: “En cuanto al establecimiento de una Comisión Nacional de Verdad, la Corte considera que es un mecanismo importante, entre otros existentes, para cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. En

⁹¹ Corte I.D.H. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 181.

efecto, el establecimiento de una Comisión de Verdad, dependiendo del objeto, el procedimiento, la estructura y el fin de su mandato, puede contribuir a la construcción y preservación de la memoria histórica, al esclarecimiento de hechos y a la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad”⁹².

85. El segundo argumento a considerar, se relaciona con el hecho de que la Corte Interamericana ha dicho en numerosas oportunidades que “[l]a privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante para los familiares cercanos”⁹³. Si los Estados se toman en serio la jurisprudencia de la Corte Interamericana, deben comprender que el mantenimiento de los familiares de las víctimas en la ignorancia, privándolas del acceso a una información valiosa sobre la suerte de sus seres queridos, equivale a mantenerlos en una situación que ha sido equiparada a la tortura, lo cual resulta manifiestamente contrario a la Convención Americana y no admite ningún argumento

⁹² Corte I.D.H. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 128; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 119, y *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 74. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr.297.

⁹³ Corte I.D.H., *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92 párr. 114. Ver además Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202 párr. 113; Corte I.D.H., *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162 párr. 125. En relación al sufrimiento causado a los familiares de las víctimas directas, ver Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 160; Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 175 y 176; Corte I.D.H., *Caso Blake Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 114 y 116. Asimismo ver caso *Kurt v. Turkey*, decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III, párr. 133 (en dónde el tribunal consideró la situación de una madre que había padecido de la “angustia de saber que su hijo había sido detenido y que había una completa falta de información oficial respecto de su destino” [traducción propia]. En virtud de eso, la Corte Europea consideró que el Estado de Turquía había violado el artículo 3 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos). En el mismo sentido, ver *Diana Kordon et. al. Forced Disappearance: A Particular Form of Torture*, en James M. Jaranson & Michael K. Popkin (editores) *Caring for Victims of Torture* (1998) (en dónde se sostiene que el “alcance del fenómeno de los desaparecidos lo convirtió en un paradigma de las políticas represivas de la junta. A la luz de sus características, podemos considerar que la desaparición es una forma particular de tortura, una tortura sufrida por los desaparecidos que se extiende a su familia y amigos. El desaparecido habita una tierra sin dueño, vive más allá de la vida y de la muerte, sin protección legal y librado a la misericordia de sus captores. Los familiares tuvieron un alto grado de sufrimiento psíquico y una alteración profunda de su vida diaria.”). Finalmente, ver además Informe Brasil: Nunca Mais, págs. 65 y 66 (donde se sostiene: “Más torturante que una certeza triste es la duda perenne que, cada día, renueva el dolor y lo agiganta. Y ese dolor gana fuerza y color cuando los que por él son atormentados se sienten impotentes para desatar el nudo de incertidumbre que les aflige.”).

en contra. En efecto, la prohibición de la tortura y de los tratos crueles inhumanos o degradantes es absoluta y no admite excepciones.

86. El tercer argumento que refuerza la tesis según la cual la información sobre graves violaciones de derechos humanos que repose en agencias del Estado debe ser entregada a las víctimas y sus familiares, se refiere a las condiciones para que resulte exitoso un verdadero proceso de transición a la democracia. En toda transición, el derecho de acceso a la información se convierte en una herramienta esencial para impulsar el esclarecimiento de las atrocidades del pasado. Es por esto que la CIDH ha indicado que en contextos de transición a la democracia, la libertad de expresión y el acceso a la información adquieren una importancia estructural. En efecto, es con fundamento en estos derechos que es posible reconstruir el pasado, reconocer los errores cometidos, reparar a las víctimas y formar una opinión pública vigorosa que contribuya a la recuperación democrática y a la reconstrucción del Estado de Derecho⁹⁴. En particular, el derecho de acceso a la información es fundamental para disolver los enclaves autoritarios que pretenden sobrevivir a la transición democrática⁹⁵.

87. Ahora bien, en algunos casos los Estados han indicado que, pese a ser información del pasado, su publicidad podría poner en peligro la “seguridad nacional”. En este sentido, es imprescindible recordar que el concepto de “seguridad nacional” no puede ser interpretado de cualquier forma. Este tipo de conceptos deben ser, en todos los casos, interpretados desde una perspectiva democrática⁹⁶. En esos términos, resulta sorprendente el argumento según el cual el secreto sobre las graves violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado en un

⁹⁴ CIDH. *Informe No. 116/10 (Fondo)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 455; CIDH, *Informe No. 117/10 (Fondo)*, Caso 12.343, Edgar Fernando García y otros, Guatemala, 9 de febrero de 2011, párr. 147; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 11.324, *Narciso González Medina vs. República Dominicana*, 2 de mayo de 2010, párr. 159.

⁹⁵ Ver, en este sentido, Comisionado Federal para los Archivos de los Servicios de Seguridad del Estado de la antigua República Democrática Alemana (“Comisión Birthler”) (Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the former German Democratic Republic), informes de actividades de los años 1999, 2001, 2009, describiendo la contribución de la oficina del Comisionado Federal a las condenas a guardias y otras personas involucradas en asesinatos cometidos en las antiguas fronteras de la República Democrática Alemana. Esta comisión también ha facilitado la búsqueda de reparación por parte de víctimas de detención arbitraria, persecución política, discriminación laboral, confiscación ilegal de propiedad, etc. Entre 1991 y 2009 más de 2.6 millones de personas consultaron los archivos mantenidos por el Comisionado Federal. Información disponible en: www.bstu.bund.de

⁹⁶ Ver Corte I.D.H., *Caso Molina Theissen Vs. Guatemala*. Sentencia de 4 de mayo de 2004. Serie C No. 106., párr. 40.2 (donde la Corte IDH reconoció que la represión instaurada en Guatemala hacia fines de la década del 70 y principios de la del 80 se basaba en una interpretación del concepto de seguridad nacional conocida como “doctrina de seguridad nacional”).

régimen autoritario que se pretende superar, sea condición indispensable para mantener la “seguridad nacional” del nuevo Estado de derecho. En efecto, desde una perspectiva democrática, el concepto de “seguridad nacional” nunca puede abarcar el secreto sobre actividades estatales criminales como la tortura o la desaparición forzada de personas.

88. En este mismo sentido, valdría la pena preguntarse, como lo ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ¿Qué daño para la seguridad nacional de un Estado democrático puede acarrear la divulgación de información sobre crímenes de un régimen autoritario del pasado cuyo legado se quiere superar? La Corte Europea de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de analizar esta cuestión en el contexto de los procesos de “lustración” que se iniciaron en Europa del Este como eje central de los procesos de transición, luego de la caída de los regímenes comunistas en esa región. En el caso *Turek vs. Eslovaquia*, la Corte sostuvo lo siguiente:

”[E]n procedimientos relacionados con las operaciones de las agencias de seguridad del Estado, puede haber bases legítimas para limitar el acceso a ciertos documentos y otros materiales. Sin embargo, en relación a los procesos de ‘lustración’, estas consideraciones pierden gran parte de su fuerza. En primer lugar, los procesos de ‘lustración’ están, por su propia naturaleza, orientados hacia el esclarecimiento de hechos pasados relativos a la era comunista, y no están directamente relacionados con las funciones y operaciones actuales de los servicios de seguridad. En segundo lugar, los procesos de ‘lustración’ dependen inevitablemente del análisis de documentos relacionados con las operaciones de las agencias de seguridad previamente comunistas. Si a la parte a la que conciernen los materiales clasificados se le niega el acceso a todos o a parte de los materiales en cuestión, sus posibilidades de contradecir la versión de los hechos de las agencias de seguridad se vería seriamente limitada. Finalmente, bajo las leyes relevantes, es típicamente la agencia de seguridad en sí misma la que tiene la facultad de decidir qué materiales se mantienen clasificados y por cuanto tiempo. Como lo que es cuestionado en esta clase de procedimientos es la legalidad de las acciones de la propia agencia, la existencia de esta facultad no es consistente con la equidad de los procedimientos, incluyendo el principio de igualdad de armas. En consecuencia, si un Estado va a adoptar procesos de ‘lustración’, debe asegurar que todas las personas involucradas gocen de todas las garantías procedimentales

bajo la Convención en relación con cualquier procedimiento que implique la aplicación de esas medidas”⁹⁷.

89. Un razonamiento similar fue desarrollado en Brasil por el Tribunal Regional Federal que resolvió un recurso de apelación planteado por el Estado contra una sentencia que le había ordenado presentar reservadamente, todos los documentos que contuvieran información sobre las acciones militares contra la Guerrilha do Araguaia. En su apelación, el Estado argumentó que “al exponer informaciones estratégicas se violan elementos básicos e imprescindibles a la seguridad nacional (...), y se destruye de inmediato años de servicios esenciales al interés público con una decisión que es fruto de una solicitud desmesurada, en este momento de plena normalidad de la vida democrática del país”⁹⁸. El tribunal brasileño rechazó dicho alegato y negó en este punto el recurso de apelación. A juicio del Tribunal, “la Unión no niega la existencia de dichos documentos, y todos los indicios indican que esos documentos existen, una vez que no es creíble que el Ejército se haya desecho de todos los registros de un episodio tan relevante en la historia reciente de Brasil. La Guerrilha do Araguaia terminó hace más de 30 años, después de tanto tiempo no se justifica la posibilidad de que la divulgación reservada de documentos relativos a ella, violen ‘elementos básicos e imprescindibles de la propia seguridad nacional’”⁹⁹. Finalmente, agregó: “Aunque esté en vigor el sigilo de los documentos cuestionados, el artículo 24 de la Ley 8.159 asegura al ‘Poder Judicial, en cualquier instancia determinar la exhibición, en carácter reservado, de cualquier documento reservado (sigiloso), siempre que sea indispensable para la defensa del derecho propio o para el esclarecimiento de la situación personal de la parte’”¹⁰⁰.

90. Una vez más: en los procesos transicionales, el respeto pleno por el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información contribuye como pocos a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación¹⁰¹. En

⁹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Turek v. Slovakia (Application no. 57986/00)*, Judgment, 14 de febrero de 2006, párr. 115. Traducción libre.

⁹⁸ Recurso de Apelación Parcial de la Unión Federal, con fecha de 24 de marzo de 2006, contra la decisión del 1° Juzgado Federal del Distrito Federal, en el marco de la Acción 2001.39.01.000810-5. Comunicación del Estado de 4 de septiembre de 2007, Anexo 7, párr. 26. Traducción libre. Disponible en el expediente del caso *Julia Gomes Lund y otros* ante la CIDH, No. 11.522.

⁹⁹ Decisión del Tribunal Regional Federal del 10 de agosto de 2006 sobre la Apelación interpuesta en el marco de la Acción 2001.39.01.000810-5. Traducción libre.

¹⁰⁰ Decisión del Tribunal Regional Federal del 10 de agosto de 2006 sobre la Apelación interpuesta en el marco de la Acción 2001.39.01.000810-5. Traducción libre.

¹⁰¹ Ver al respecto Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios actualizado 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 5. Ver también, CIDH, *Informe No. 25/98 (Fondo)*, Casos 11.505 y otros, Chile, 7 de abril de 1998, párrs. 85-97.

particular, el derecho a conocer la verdad sobre lo ocurrido en materia de desapariciones forzadas sólo es posible de satisfacer si se adoptan mecanismos adecuados de acceso a la correspondiente información. Igualmente, el derecho de acceso a la información constituye una garantía indispensable para asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos de pasado: el conocimiento de las atrocidades cometidas es una condición necesaria para evitar que se repitan los abusos cometidos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y prevenir la corrupción y el autoritarismo¹⁰².

b. Obligaciones positivas del Estado en relación con el acceso a la información sobre violaciones masivas de derechos humanos

91. Si las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho de acceder – directa o indirectamente - a información relativa a dichas violaciones, contenida en archivos militares o de inteligencia, la siguiente pregunta es cómo asegurar que tal información no será ocultada, sustraída o desaparecida, y con ello negada a quienes tienen derecho a conocerla.

92. En primer lugar, como ya lo han reiterado tanto la CIDH como la Corte IDH, no puede quedar en manos de la institución acusada de cometer violaciones masivas de derechos humanos decidir si la información existe o no, y si la hace pública o no. En ese sentido, los Estados deben permitir la visita *in loco* a los archivos militares y de inteligencia a jueces, fiscales y otras autoridades independientes de investigación, incluyendo comisiones de verdad creadas por el Estado con éste propósito, cuando quiera que se ha negado la existencia de una información crucial para sus investigaciones cuando quiera que existan razones que permitan pensar que la misma puede existir¹⁰³. Una medida de esta naturaleza no es extraña: el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas exhortó en diversas oportunidades al Procurador General de Colombia a “verificar [...] la exactitud y objetividad de la información contenida en los archivos de inteligencia militar sobre defensores de derechos humanos y a hacer público el resultado de esta labor”¹⁰⁴. En el mismo sentido, un gran número de países de Europa del Este abrieron

¹⁰² Ver CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, párr. 5; CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 456.

¹⁰³ CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 465.

¹⁰⁴ Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 161. Ver asimismo CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, 26 de febrero de 1999, cap. VII, párrs. 59-60, señalando que “autoridades independientes deben estar en condiciones de

sus archivos de inteligencia como mecanismo para lidiar con los crímenes cometidos en el pasado¹⁰⁵.

93. En segundo lugar, el Estado no puede liberarse de sus obligaciones alegando simplemente que la información requerida sobre violaciones masivas de derechos humanos cometidas en el pasado fue destruida¹⁰⁶. Por el contrario, el Estado tiene la obligación de buscar esa información por todos los medios posibles. En ese sentido, la Corte Interamericana ha dicho 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 sociedad como un todo, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”¹⁰⁷. Para cumplir con ese deber, el Estado debe realizar, de buena fe, un esfuerzo sustantivo y aportar todos los recursos necesarios para reconstruir la información que supuestamente fue destruida. En Alemania, por ejemplo, luego de la caída del Muro de Berlín, se descubrieron miles de bolsas que contenían restos de documentación perteneciente a los servicios de inteligencia. La Comisión Birthler, encargada de aplicar la ley sobre Archivos de la Stasi, determinó que los documentos de 6,500 bolsas podían ser recuperados, y desde entonces se logró reconstruir manualmente los documentos de más de cuatrocientas de las bolsas

tener acceso a la información de inteligencia y decidir si se puede mantener en secreto” y calificando de “suma importancia” el anuncio del entonces Presidente colombiano Ernesto Samper en el sentido que “el Procurador General de la Nación examinaría los expedientes de inteligencia militar”. Ver también, Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006, recomendación número 6: “La Alta Comisionada alienta al Gobierno a promover una legislación que regule adecuadamente el uso de los archivos de inteligencia militar, incluyendo el procedimiento aplicable para su revisión anual por parte de la Procuraduría General”.

¹⁰⁵ Pueden citarse, a modo de ejemplo, la Ley alemana sobre Archivos de la Stasi (Stasi Records Act) de 1990 (que tuvo por objeto facilitar el acceso de los individuos a datos personales obtenidos por la Stasi, proteger la privacidad de esos individuos y asegurar una reevaluación histórica, política y jurídica de las actividades de la Stasi, ver § 1 (1), párr. 1 a 3); la ley No. III de 2003 de Hungría conocida como la Ley de Revelación (Disclosure Act); la ley No. 140 de 1996 de la República Checa, conocida como Ley de Acceso a los Archivos de la STB (STB Files Access Act); la ley No. 187 de 1999 de Rumania, conocida como Ley de Acceso a Archivos Personales (Access to Personal Files Law); la Ley de Rehabilitación de las Víctimas de la Persecución Política de Moldova; la ley para la Revelación y Acceso a Documentos de Bulgaria de 2006 (Law for Access and Disclosure of Documents). Estas leyes establecen marcos legales tendientes a proveer el acceso de los ciudadanos a los archivos de los organismos represivos y de vigilancia de los regímenes anteriores.

¹⁰⁶ CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 465; CIDH, *Informe No. 117/10 (Fondo)*, Edgar Fernando García y otros, Guatemala, 9 de febrero de 2011, párr. 143.

¹⁰⁷ Corte I.D.H. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 274.

encontradas¹⁰⁸. La Comisión ha considerado que los Estados deben realizar esfuerzos significativos para encontrar la información que supuestamente fue destruida: si en Alemania fue posible reconstruir documentos literalmente despedazados, los Estados en nuestra región deberían realizar investigaciones serias, comprometidas y efectivas para encontrar copias de la información que supuestamente se ha perdido.

94. En tercer lugar, si los esfuerzos anteriores fueran infructuosos, el Estado tiene de todas formas la obligación de reconstruir la información perdida para lo cual debe realizar, de buena fe, investigaciones que permitan esclarecer los hechos objeto de investigación. En efecto, el “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” de las Naciones Unidas establece que los Estados tienen el “deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario”, incluyendo los archivos de: 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 y otros órganos de investigación¹⁰⁹. En este sentido, resulta claro que las investigaciones deberían orientarse hacia las personas que pudieron tener acceso a la información si es que esta fue destruida o a quienes participaron de los hechos, en todos los niveles, en las operaciones o los hechos objeto de investigación.

95. En suma, las obligaciones mencionadas aparejan el deber de realizar, de buena fe, esfuerzos significativos de investigación tendientes a esclarecer las violaciones de derechos humanos investigadas. Estos esfuerzos tendrían que incluir la apertura de los archivos para que las instituciones que investigan los hechos puedan hacer inspecciones directas; la realización de inventarios y rastreos en las instalaciones oficiales; el impulso de operativos de búsqueda que incluyan allanamientos a los lugares en los cuales la información puede reposar; la realización de audiencias e interrogatorios a quienes pueden saber dónde se encuentra o a quienes pueden reconstruir lo sucedido; entre otras cosas. El llamado público a que quienes tengan documentos los entreguen, no es suficiente desde este punto de vista para satisfacer las obligaciones mencionadas.

¹⁰⁸ Ver, en general, Jefferson Adams, “Probing the East German State Security Archives,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* vol. 13, (2000).

¹⁰⁹ Comisión de Derechos Humanos de la ONU. *Conjunto de principios actualizado 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. Definiciones y Principio 3.

c. Deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales

96. Para que se satisfaga el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos de acceder a la información que resida en las dependencias estatales y que permita esclarecer tales crímenes, es necesario que se adecue el ordenamiento jurídico a los estándares interamericanos en la materia¹¹⁰. En este sentido, el marco jurídico que regule el derecho de acceso a la información debe contener, por lo menos, las siguientes obligaciones en cabeza del Estado¹¹¹.

97. En primer lugar, el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información¹¹². El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder del Estado debe ser pública salvo las excepciones limitadas establecidas por la ley¹¹³. En todo caso, excepciones como “seguridad del Estado”, “defensa nacional” u “orden público” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano y, en particular, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹⁴. En ningún caso puede mantenerse secreta y reservada a los órganos de administración de justicia o de esclarecimiento histórico, la información sobre graves violaciones de derechos humanos imputadas a las agencias del Estado¹¹⁵.

¹¹⁰ CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, párr. 52.

¹¹¹ Para ver el desarrollo mas detallado de cada uno de estos principios Cfr. CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV

¹¹² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 197.

¹¹³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 199.

¹¹⁴ CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV.

¹¹⁵ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 196-202; CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 459.

98. Asimismo, el Estado tiene la obligación de garantizar un procedimiento administrativo idóneo y efectivo para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos cortos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados y sometidos a responsabilidad jurídica¹¹⁶. Esta información debe ser suministrada sin exigirle a la persona que acredite un interés directo o personal, o las razones por las cuales la ha solicitado, salvo cuando se trata de una de las excepciones legales¹¹⁷. La persona que ha recibido la información tiene el derecho de circularla y publicarla por cualquier medio¹¹⁸.

99. De otra parte, el Estado debe contar con un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que, en los casos en que una autoridad pública niegue una información, determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante a la información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información¹¹⁹. Las autoridades judiciales deben poder acceder a la información *in cámara* o a visitas *in loco* para determinar, bien si los argumentos de otras agencias del Estado son legítimos o para comprobar si una información que se ha reputado inexistente efectivamente lo es.

100. En cuarto lugar, el Estado tiene la obligación de adoptar decisiones escritas debidamente fundamentadas, en los casos en que se niegue la información. Dicha decisión debe permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó la autoridad para no entregar la información o parte de ella, y determinar si tal restricción es compatible con los parámetros dispuestos por la Convención¹²⁰.

101. Adicionalmente, 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

¹¹⁶ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

¹¹⁷ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 197.

¹¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 199.

¹¹⁹ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 137.

¹²⁰ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122.

establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo”¹²¹.

102. Finalmente, el Estado tiene la obligación de producir, recuperar, reconstruir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. En este sentido, por ejemplo, si una información que debía custodiar fue destruida o ilegalmente sustraída, y la misma era necesaria para esclarecer violaciones de derechos humanos, el Estado debe adelantar, de buena fe, todos los esfuerzos a su alcance para recuperar o reconstruir dicha información, en los términos ya descritos¹²².

103. En todo caso, cuando la respuesta al solicitante sea que la información es inexistente, el Estado debe indicar todas las actuaciones adelantadas para intentar recuperarla o reconstruirla de forma tal que dichas actuaciones tengan control judicial¹²³. En este sentido, la Corte indicó que en los casos en los cuales se está investigando un hecho punible, la decisión de mantener en reserva o negar la entrega de una información, o de establecer si la misma existe o es inexistente, no puede depender del órgano estatal a cuyos miembros se atribuye la comisión del hecho que se investiga¹²⁴.

104. En materia de violación a los derechos humanos, la Corte ha establecido que “toda persona incluyendo los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos, tienen derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y de la sociedad deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”¹²⁵.

¹²¹ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

¹²² CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, cap. IV, párr. 83; Cfr., CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 465.

¹²³ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 211.

¹²⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

¹²⁵ *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 261; *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C No. 117, párr. 128, y *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No.

105. Particularmente en procesos de justicia de transición, los Estados deben adoptar medidas novedosas, efectivas y reforzadas, para permitir a las víctimas y sus familiares, el acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto del régimen que se pretende superar.

106. En efecto, para ofrecer verdaderas garantías de no repetición, la transición debe romper con la cultura propia de los regímenes autoritarios en la que prima el secreto sobre la gestión pública y, en particular, sobre las violaciones de los derechos humanos¹²⁶. Esta opacidad sobre las actuaciones del Estado no es otra cosa que el campo fértil para que se produzcan de nuevo violaciones graves de los derechos humanos. Mantener espacios de secreto en manos de las instituciones acusadas de cometer las violaciones del pasado no sirve al proceso de transición e impide la plena consolidación del sistema democrático al mantener enclaves del legado autoritario. Por esta razón, se insiste en que los procesos de transición deben incorporar garantías especiales para proteger el derecho de acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos, como mecanismos para fortalecer la creación de un auténtico Estado de Derecho sobre la base del reconocimiento de las atrocidades cometidas en el pasado y la adopción de las medidas necesarias para prevenirlas en el futuro¹²⁷. Esta es una deuda fundamental con todas aquellas personas cuyo injusto sufrimiento no fuimos capaces de evitar y a quienes hoy tenemos el deber de proteger.

d. La sentencia de la Corte en el caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil* y el derecho de acceso a la información

107. El 24 de noviembre de 2010, mediante la sentencia del caso *Gomes Lund y Otros*, la Corte Interamericana declaró que el Estado de Brasil había violado su responsabilidad internacional a raíz de las incursiones militares del Ejército de Brasil durante los años 1973 y 1974, cuyo resultado fue la desaparición y muerte de los presuntos miembros del grupo de resistencia denominado Guerrilha do Araguaia, así como por la ausencia de investigaciones, sanciones y reparaciones adecuadas a las víctimas de dichas incursiones. En esta sentencia, la Corte encontró que el Estado había vulnerado el derecho de acceso a la información de los familiares de las

101, párr. 274. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

¹²⁶ Ver CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2008, OEA/Ser.L/V/II.134.Doc. 5 rev.1, 25 de febrero de 2009, cap. IV, párr. 3.

¹²⁷ Ver, CIDH, *Informe No. 116/10 (Fondo)*, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párrs. 455-457.

víctimas, al omitir oportunamente la entrega de la información que existiera sobre las incursiones militares.

108. En efecto, uno de los temas que debió resolver la Corte en este caso, era si la negativa del Estado de entregar toda la información disponible en los archivos militares sobre las operaciones militares citadas había violado el derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas desaparecidas y asesinadas durante las mismas. En la demanda y durante el litigio del caso, la CIDH esgrimió los argumentos expuestos en los párrafos anteriores de este documento. Por las razones que se exponen adelante y con fundamento en los estándares citados en el aparte inmediatamente anterior, la Corte encontró que, pese a los más recientes esfuerzos del Estado para entregar toda la información disponible, había sido violado el derecho de acceso a la información de las víctimas y sus familiares, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana. En consecuencia, ordenó al Estado continuar desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la Guerrilha do Araguaia así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar¹²⁸. y lo La Corte asimismo exhortó a Brasil que adoptara todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que fueran sean necesarias para fortalecer el marco normativo de acceso a la información, de conformidad con los estándares interamericanos¹²⁹.

109. Para fundamentar su aserto, la Corte comenzó por aclarar el alcance del derecho de acceso a la información de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos¹³⁰. La Corte encontró que las víctimas tienen derecho de acceder a la información sobre violaciones de derechos humanos, de manera directa y oportuna. En este sentido, la Corte reiteró la obligación de satisfacer el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares, así como de la sociedad entera, a conocer la verdad con fundamento en el derecho de acceso a la justicia y de acceso a la información¹³¹.

110. Indicó la Corte que no puede residir en la autoridad acusada de vulnerar derechos humanos, el poder de definir si entrega o no la información

¹²⁸ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 292.

¹²⁹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 293.

¹³⁰ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 197.

¹³¹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 200.

solicitada o de establecer si la misma existe¹³². Asimismo, la Corte reconoció que el derecho de acceso a la información no se satisface plenamente con una respuesta estatal en la que se declara que la información solicitada es inexistente¹³³. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información o de capturarla y considera que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída. De otra manera, se entiende vulnerado el derecho de acceso a la información¹³⁴. Finalmente, la Corte entendió que el derecho de acceso a la información debe ser garantizado mediante un recurso idóneo y efectivo que se resuelva en un plazo razonable¹³⁵.

111. Los hechos más importantes del caso en cuanto al derecho de acceso a la información, se resumen de la siguiente manera: el 21 de febrero de 1982, los familiares de las víctimas de desaparición forzada de las operaciones militares adelantadas contra la Guerrilha do Araguaia, interpusieron una acción pública civil con el único objetivo de que les fuera entregada toda la información sobre dichas operaciones para poder conocer “la verdad de lo sucedido”. El 30 de junio de 2003, 21 años después de iniciada la acción, y luego de dilaciones y decisiones encontradas¹³⁶, la sentencia de primera instancia ordenó al Estado entregar la información respectiva a las víctimas y sus familiares en un plazo de 120 días. El Estado sin embargo interpuso nuevamente una serie de recursos que condujeron a que sólo hasta el 9 de octubre de 2007, la decisión judicial adquiriera carácter definitivo. No obstante, según la Corte, es sólo hasta que marzo de 2009 que en realidad se ordenó la ejecución de la sentencia y el Estado comienza a ejecutar actos tendientes a cumplir con la decisión, los que incluirían, entre otras cosas, la entrega de cerca de 21 mil documentos del Archivo Nacional.

112. La Corte reconoce los importantes avances que ha hecho el Estado de Brasil en este asunto, pero resalta tres hechos importantes. En primer lugar, llama la atención sobre el hecho de que durante todo el proceso de la acción pública, el Estado hubiere alegado que la información no existía y que por ello era imposible entregarla, mientras que en 2009 entregó una cantidad considerable de información

¹³² Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

¹³³ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 202.

¹³⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 211.

¹³⁵ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 219-225.

¹³⁶ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 222.

relacionada con el tema. En segundo lugar, la Corte atendía al hecho de que el Estado no hubiera entregado la información disponible desde los primeros requerimientos judiciales de 2003. Finalmente, la Corte enfatizó que la sentencia definitiva y su posterior ejecución se hubiere tardado de manera injustificada durante décadas. Estos tres hechos, y la consideración según la cual las víctimas tenían derecho de acceder a la información solicitada y a acudir a un recurso que en un plazo razonable les protegiera su derecho, condujeron a que la Corte declarara la responsabilidad internacional del Estado por violación del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

113. En uno de sus más importantes apartes, la Corte indicó: “El Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso”¹³⁷.

114. En consecuencia, la Corte ordenó al Estado que continuara desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la Guerrilha do Araguaia así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar¹³⁸. Asimismo, exhortó a Brasil que adoptara todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que sean necesarias para fortalecer el marco normativo de acceso a la información, de conformidad con los estándares interamericanos¹³⁹.

¹³⁷ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 211.

¹³⁸ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 292.

¹³⁹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 293.

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

A. Introducción

115. 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, en la actualidad, 19 Estados han aprobado este tipo de leyes¹⁴⁰.

116. En su Informe Anual de 2011, la Relatoría Especial elaboró 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.

117. 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 y

¹⁴⁰ Los países de la región que cuentan con legislación en materia de acceso a la información son: Antigua y Barbuda, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, 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: CIDH. Informe Anual 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc 69. 30 de diciembre de 2011. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; Ackerman, John M.; Sandoval E. Irma. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. 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 Initiative. 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/#>.

Protección de Datos (IFAI) en México o el más recientemente creado Consejo para la Transparencia 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.

118. Adicionalmente, 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 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.

B. El concepto de buenas prácticas judiciales en derechos humanos

119. En primer lugar, la Relatoría considera pertinente establecer un concepto de buenas prácticas judiciales en materia de derechos humanos y en materia de acceso a la información, para dejar en claro los criterios con los cuales fueron seleccionadas las sentencias que se reseñan en la segunda parte. La expresión buenas prácticas tiene origen en el idioma inglés, en el que se usa el vocablo *good* o *best* practices para señalar aquellos ejemplos de actuación que resultan ser particularmente exitosos, originales o innovadores en cualquier campo de la acción humana. La importancia de las buenas prácticas es que proporcionan parámetros para identificar, detectar y evaluar determinadas decisiones y proponer la difusión de esos comportamientos modélicos¹⁴¹. En derechos humanos se hace referencia a las buenas prácticas como aquellas conductas de los Estados que implican la existencia de objetivos institucionalizados y sostenibles, con niveles de coordinación y

¹⁴¹ Cabrera Cabrera, Pedro José. ¿Qué es una Buena Práctica? Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Parlamento Europeo Oficina España, 2004.

concertación y que están dirigidos a la creación de políticas públicas con resultados verificables en la garantía y protección de los derechos de las personas¹⁴².

120. Para la Relatoría una buena práctica judicial en materia de acceso a la información es una decisión jurisdiccional, que tiene repercusiones tangibles y mesurables en cuanto a un mayor acceso a la información de los ciudadanos y que puede servir como modelo para que otros jueces puedan conocerlas y adaptarlas a su propia situación. La determinación de una buena práctica judicial obedece a un criterio objetivo, consistente en la adecuación de la decisión judicial a una perspectiva normativa determinada, que en el caso de este informe son los estándares interamericanos sobre el derecho de acceso a la información.

121. Además de los elementos del concepto de buena práctica judicial en materia de acceso a la información, para la Relatoría es relevante considerar que las buenas prácticas, al causar un impacto tangible, permiten también un cambio en la cultura institucional en dos niveles, i) en la administración que abandona el secretismo y opta por la transparencia activa y la difusión de la información de interés público y ii) en la judicatura que conociendo la forma como otros jueces han decidido casos difíciles, adoptan decisiones que privilegian el mayor respeto, la mayor garantía y protección del derecho de acceso a la información.

122. Es importante aclarar que otra fortaleza de las buenas prácticas es que no constituyen experiencias inimitables, por el contrario, al tener un referente objetivo y común como los estándares interamericanos sobre acceso a la información, pueden ser seguidas por otros jueces del mismo país o de otros países de la región¹⁴³. Ése es precisamente el origen de este informe, un diálogo entre los países del continente, sobre su experiencia, sus desafíos y sus buenas prácticas judiciales en materia de acceso a la información.

123. El proceso para identificar las buenas prácticas judiciales en el acceso a la información es ante todo una dinámica de estudio y observación, en la que se identificaron por su originalidad y de acuerdo con los criterios mencionados, las buenas prácticas y su capacidad de transformación. La Relatoría resalta que ese poder

¹⁴² CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial Para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: El derecho de acceso a la información, párr. 91. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

¹⁴³ Rioseco Ortega, Luz. Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2005. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/22824/lcl2391e.pdf>

de cambio es la mayor fortaleza de las buenas prácticas¹⁴⁴. Es un círculo de construcción constante de escenarios de mayor protección de los derechos de los ciudadanos, de mayor transparencia, de abandono progresivo del secretismo y de conciencia de que las democracias son todo menos poder oculto, que se oculta o que oculta; por el contrario las democracias tienen por esencia la publicidad, la transparencia y la visibilidad¹⁴⁵.

124. Finalmente, la Relatoría destaca en este informe el papel que cumplen los jueces nacionales de todos los niveles y jerarquías en la garantía y protección del derecho fundamental de acceso a la información. Asimismo resalta la existencia de decisiones judiciales que desarrollan y elevan los estándares del acceso a la información. Sin embargo, un estudio de todas las decisiones adoptadas respecto del acceso a la información escapa a los alcances del presente informe. Por esa razón, la Relatoría se referirá únicamente a las decisiones judiciales de las cuales ha tenido conocimiento y que constituyen buenas prácticas judiciales en materia de acceso a la información de acuerdo con los criterios que fueron señalados.

125. 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

126. 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.

127. En este sentido, en decisión de 11 de febrero de 2004¹⁴⁶, la Corte Suprema de Justicia de Argentina determinó que, “el principio de la publicidad de los

¹⁴⁴ Rueda-Catry, Marleen y Vega Ruíz, María Luz. Buenas Prácticas de relaciones laborales en las Américas. Oficina Internacional del Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, No. 199, p. 12. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_199.pdf

¹⁴⁵ Bobbio, Norberto. O Futuro da Democracia. 8ª ed., Trad. Marco Aurelio Nogueira. Paz e Terra, Río de Janeiro, 2002, p. 107.

¹⁴⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, 11 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csin.pdf>.

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”¹⁴⁷.

128. El mismo tribunal resolvió, en decisión de 3 de abril de 2001¹⁴⁸, 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 [...]”¹⁴⁹. 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]”¹⁵⁰ y “deben ser interpretados armónicamente, para hallar un ámbito de correspondencia recíproca dentro del cual obtengan su mayor amplitud los derechos y garantías individuales”¹⁵¹.

129. 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 costo¹⁵².

¹⁴⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, 11 de febrero de 2004, párr. 1 Disponible en: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf>.

¹⁴⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. 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.

¹⁴⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. 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.

¹⁵⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. 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.

¹⁵¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. 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.

¹⁵² Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (México), 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>.

130. 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”¹⁵³.

131. Asimismo, al decidir un recurso de amparo interpuesto como consecuencia de la negación de una Junta de Educación de suministrar información relacionada con los estados o Balances financieros, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en decisión de 15 de enero de 2003¹⁵⁴, enfatizó la importancia del acceso a la información como mecanismo de control ciudadano de la función administrativa. En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad que controlaba la información, así como el carácter público de la misma, ordenó que fuera suministrada.

132. El Tribunal reseñó que “[...] la Constitución Política garantiza el libre acceso a los ‘departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público’, derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas”¹⁵⁵.

¹⁵³ Sala Constitucional de la 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; Ver también, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁵⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://scij.org.poder-judicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&Resultado=2

¹⁵⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://scij.org.poder-judicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&Resultado=2

133. En este orden de ideas, la Sala Constitucional estableció que “[e]l contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos”¹⁵⁶.

134. Más recientemente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en sentencia de 5 de septiembre de 2008¹⁵⁷ identificó el derecho de acceso a la información como un derecho público, subjetivo y preferente. En esta oportunidad el tribunal resolvió un recurso de amparo interpuesto por un periodista del periódico *La Nación* por la violación del derecho de acceso a la información y del derecho de petición, como consecuencia de la denegación por parte del Ministerio de Hacienda de suministrarle información sobre la adquisición de deuda pública costarricense por parte de la República Popular de China. El Ministerio adujo que tenía prohibido revelar los datos solicitados en virtud de la regulación legal en materia de secreto bursátil.

135. El tribunal sostuvo que “[...] el derecho a la información es considerado como una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer, en mayor o menor medida, su participación en las tareas públicas y desde este punto de vista, se trata de un derecho público y subjetivo. Es un derecho público por cuanto exige la intervención del Estado para procurar información sobre las actividades que desempeñan los órganos gubernamentales, además, es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de regulación por el ordenamiento jurídico. Ese derecho a la información, además, tiene un carácter preferente al considerarse que garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre; garantía que reviste una especial trascendencia ya que, de ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de

¹⁵⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://scij.org.poder-judicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&Resultado=2

¹⁵⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática”¹⁵⁸

136. Asimismo, el 9 de agosto de 2007¹⁵⁹, 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 Fundamental¹⁶⁰”, y porque “el artículo 8º de la Constitución Política¹⁶¹ [...] consagró los principios de probidad, publicidad y transparencia en la actuación de los órganos del Estado”¹⁶². 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 los derechos fundamentales de las personas que [...] puedan resultar lesionadas como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos”.

¹⁵⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scji/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁵⁹ 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>

¹⁶⁰ 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>.

¹⁶¹ 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>.

¹⁶² 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>.

137. 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 información¹⁶³ es un “derecho fundamental [...] [con] claros y rigurosos requisitos para que una limitación [...] pueda resultar constitucionalmente admisible”¹⁶⁴.

138. A su turno, el Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), mediante decisión del 11 de septiembre de 2009, Sentencia No. 48, resaltó que el derecho a la información es fundamental al sostener que este “[...] es un derecho básico, inherente a la personalidad humana [...], siendo el derecho de acceso a la información pública un desprendimiento del mismo. [...] [E]l derecho de acceso a la información pública es uno de los derechos de la tercera generación, dado que es un derecho individual y que también es un derecho colectivo de toda la sociedad y está relacionado con la transparencia de la gestión pública, con la necesidad de investigar, analizar e informar a la opinión pública sobre el contenido de los documentos públicos [...]”¹⁶⁵.

139. Por su parte, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de Perú mediante decisión de 28 de mayo de 2010¹⁶⁶, se refirió al carácter fundamental del derecho de acceso a la información así como al reconocimiento nacional e internacional que se le ha dado al mismo. Señaló que “el derecho fundamental de acceso a la información pública se encuentra reconocido no sólo en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución de 1993, sino también en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, habiendo sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Claude Reyes vs. Chile*, del 19 de setiembre del 2006, fundamento 77”¹⁶⁷.

¹⁶³ 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>.

¹⁶⁴ 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>.

¹⁶⁵ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48, 11 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

¹⁶⁶ Tribunal Constitucional de Perú, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>

¹⁶⁷ Tribunal Constitucional de Perú, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>

140. El mismo Tribunal en sentencia de 29 de enero de 2003 declaró fundada la acción de *habeas data* interpuesta por el recurrente con el fin de que le fuera entregada de modo completo y accesible la información que había solicitado, relacionada con los gastos efectuados por el ex presidente Alberto Fujimori y su comitiva durante los más de 515 días en que estuvo fuera del país en el transcurso de su mandato presidencial. Al respecto, la recurrente solicitó que se especificara: a) el monto asignado por concepto de viáticos; b) el monto asignado por concepto de gastos de representación; c) los costos de los pasajes aéreos, por cada uno de los viajes realizados; d) los gastos de combustible y operación del avión presidencial, y e) el monto asignado para gastos de la comitiva presidencial, entre otros.

141. Al proteger el derecho de acceso a la información, la Sala expresó: “[e]l derecho de acceso a la información pública evidentemente se encuentra estrechamente vinculado a uno de los contenidos protegidos por la libertad de información. Y al igual de lo que sucede con esta última, debe indicarse que el derecho de acceso a la información pública tiene una doble dimensión. Por un lado, se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, en su dimensión individual, el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por mencionar alguna”¹⁶⁸.

142. Por su parte, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción, Paraguay, se pronunció también acerca del carácter autónomo del derecho de acceso a la información. El proceso que dio origen a esta sentencia fue una solicitud realizada por el señor Picco Portillo al Intendente Municipal de la Ciudad de Lambaré, por la cual le pedía “copia del Presupuesto aprobado para el año 2007, proyectos de Royalties para el Municipio y cantidad del personal nombrado y contratado, discriminado por área y cargo que desempeñan”. El Intendente se negó a proveer esta información, por lo que el señor Picco Portillo acudió al recurso de amparo, y luego de que no le fuera concedido este recurso, interpuso un recurso de nulidad del mismo.

¹⁶⁸ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

143. Al resolver la nulidad, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción, por medio del Acuerdo y Sentencia No. 51 del 2 de mayo de 2008, afirmó que el derecho de acceso a la información “encuentra su justificación en el derecho más genérico, esencial a las democracias deliberativas y participativas, de formar libremente las opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos; contribuye a la formación de la opinión propia y la pública, que está estrechamente ligada al pluralismo político. Se constituye así en un instrumento esencial de los asuntos que cobran interés en la vida ciudadana y colectiva, y que condiciona la participación en el manejo de 'lo público', es decir, el sistema de relaciones e interrelaciones que constituyen la trama básica de sustento de la convivencia democrática”. De esta forma, el Tribunal indicó que el acceso a la información era un derecho fundamental, esencial para la formación y fortalecimiento de un régimen democrático¹⁶⁹.

2. Jurisprudencia sobre la titularidad universal del acceso a la información

144. Los órganos judiciales de la región también se han referido a la titularidad universal del derecho de acceso a la información, característica que implica que no es necesario acreditar una calidad especial, un interés directo, ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷⁰. La mayoría de las sentencias citadas en este documento resaltan la naturaleza universal del derecho de acceso a la información. Baste por ello, mencionar solo algunas de las referencias más importantes al tema en cuestión.

145. 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”¹⁷¹.

¹⁶⁹ Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción (Paraguay), Acuerdo y Sentencia Nro. 51, 2 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.idea.org.py/gfx/espanol/descargas/normativa_ambiental/jurisprudencia/nacional/Caso_Pico_Portillo_acceso_Informacion.pdf

¹⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78.

¹⁷¹ 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>.

146. 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”¹⁷².

147. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, al resolver un amparo interpuesto por un ciudadano frente a la obstrucción para acceder a información controlada por un colegio de médicos y cirujanos, relacionada con el desempeño y acreditación profesional de los miembros del mismo, indicó que toda persona tiene derecho de acceder a información. En este sentido el tribunal estableció que “[e]l derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado”¹⁷³. Esta tesis fue reiterada, entre otras, en una sentencia de la misma Corte, sobre el derecho de un periodista a conocer información sobre la compra, por parte de la República Popular de China, de deuda pública costarricense. En esta oportunidad, el Tribunal resaltó que “[e]l sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas”¹⁷⁴.

¹⁷² Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (México). 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>.

¹⁷³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. N° 2007015343 23 de octubre de 2007. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁷⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp : 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

148. La misma Corte en Sentencia del año 2003 ordenó a una Junta de Educación suministrar la información que le había sido solicitada en relación a su presupuesto, sin que pudiera exigir para ello requisitos adicionales¹⁷⁵. Para el tribunal los datos solicitados por el recurrente sobre los estados o balances financieros de la Junta de Educación se constituye n en “información que en tanto atañe a un órgano público y a fondos públicos le debe ser suministrada al impugnante, sin que se encuentre cubierta por ningún tipo de reserva o de acceso restringido.[En este sentido] [e]l recurrente no tiene por qué indicarle a la Junta de Educación la investigación a la que se refiere en su solicitud inicial, puesto que, tal extremo no es una condición para el goce y ejercicio pleno del derecho contenido en el ordinal 30 de la Constitución Política. Para los efectos de resolver este recurso, no tiene trascendencia ninguna la circunstancia de haber invitado al recurrente a una reunión con los miembros de la Junta de Educación para clarificarle algunos aspectos concernientes a la información que oportunamente solicitara y la negativa de éste a asistir, puesto que, desde un principio pudieron brindársela sin necesidad de mayores explicaciones”¹⁷⁶.

149. También la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de Perú mediante la sentencia que ordenó suministrar información relacionada con la calidad educativa de una Universidad, estableció que el derecho de acceso a la información consiste “en la facultad que tiene toda persona de solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales”¹⁷⁷. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal en una decisión de 2003 en la cual se solicitó información sobre los gastos que se habían generado como consecuencia de los viajes adelantados por un ex presidente de este país y su comitiva. Allí se destacó que “[...] el derecho de acceso a la información tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de *todas* las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática”¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁷⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁷⁷ Tribunal Constitucional de Perú, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>

¹⁷⁸ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N.º 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

150. La titularidad universal del derecho de acceso a la información guarda directa relación con la inexigibilidad de acreditar interés directo en la información solicitada, de ahí que los tribunales hayan señalado que no se deben motivar las solicitudes de información pública por los peticionarios. Al respecto, otra resolución del Tribunal Constitucional de Perú de 3 de septiembre de 2009 admitió una demanda que había sido declarada improcedente por una Sala Especializada en Derecho Constitucional de Chiclayo de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque por considerar, entre otros, que el demandante no había desvirtuado la posible afectación a la investigación que se generaría con el pedido de información.

151. Al respecto el Tribunal señaló que la argumentación mencionada “trastoca el correcto orden y la carga de la prueba que existe en los procesos de *habeas data*. En primer lugar, las solicitudes de acceso a la información pública *prima facie* no tienen por qué ser motivadas. Así lo indica la Constitución [cuando] dispone que la información de carácter público se solicita ‘sin expresión de causa’, lo que es una consecuencia evidente frente a la naturaleza de la información, que por ser pública no debe explicarse los motivos para los que se desea tal información, salvo que incidiera en la intimidad personal, la seguridad nacional o lo prescrito por la ley”¹⁷⁹.

152. En este orden de ideas, “si existe la duda sobre el carácter público o no de cierta información, ello debe ser explicado por la Administración, la cual debe acreditar que se está ante una de las excepciones de acceso a la información pública”¹⁸⁰.

153. Finalmente, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción (Paraguay), por medio del Acuerdo y Sentencia No. 51 del 2 de mayo de 2008, reseñada antes, manifestó que para exigir el acceso a la información no era necesario acreditar un interés específico en ella, sino que cualquier persona está habilitada para pedir información a las entidades públicas. En su criterio, exigir como requisito para entregar información la acreditación del interés para acceder a ella, es una exigencia “impropia y ajena al ejercicio del derecho a la información, ya que éste se tiene y se justifica por sí mismo, según las finalidades genéricas de participación y control en la vida democrática”¹⁸¹.

¹⁷⁹ Resolución del Tribunal Constitucional de Perú, Exp. N.º 03652-2009-PHD/TC, 3 de setiembre de 2009. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03652-2009-HD%20Resolucion.html>

¹⁸⁰ Resolución del Tribunal Constitucional de Perú, Exp. N.º 03652-2009-PHD/TC, 3 de setiembre de 2009. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03652-2009-HD%20Resolucion.html>

¹⁸¹ Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción (Paraguay), Acuerdo y Sentencia Nro. 51, 2 de mayo de 2008. Disponible en:

3. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación

154. Los tribunales de la región se han referido de manera general al principio de máxima divulgación como principio rector y de manera concreta a los distintos ámbitos a los que debe ser aplicado. La Relatoría reseña en este acápite importantes decisiones judiciales que desarrollan el principio de máxima divulgación y en los siguientes literales establece algunos campos en los que ha sido utilizado para decidir los casos concretos.

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

155. 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.

156. 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”¹⁸².

157. 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’”¹⁸³.

158. 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”¹⁸⁴. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, “existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a un 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”¹⁸⁵.

¹⁸² 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>.

¹⁸³ 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>.

¹⁸⁴ 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>.

¹⁸⁵ “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

159. 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”¹⁸⁶.

160. 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”¹⁸⁷.

161. 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”¹⁸⁸.

162. 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

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.

¹⁸⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=302552&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁸⁷ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Santo Domingo (República Dominicana). Exp. No.030-07-00078. Sentencia No. 024-2007. 27 de abril de 2007, p. 21. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

¹⁸⁸ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

información en poder del Estado o de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización, es en principio pública”¹⁸⁹.

163. 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”¹⁹⁰.

164. 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.

165. De manera general, el Consejo de Transparencia de Chile ha manifestado que son inválidas las excepciones a la divulgación de la información que puedan servir de base para que se considere que todos los documentos de la Administración son reservados. Así lo manifestó al resolver reclamaciones de acceso a las auditorías realizadas por la unidad de auditoría interna de diferentes organismos del Estado durante 2008 y el primer trimestre del 2009, y copia de las auditorías anteriores que hubiesen sido terminadas durante ese mismo periodo. Dichas solicitudes fueron denegadas por todos los órganos reclamados¹⁹¹, quienes manifestaron que revelar esa información provocaría un daño irreversible a este instrumento de gestión interna que resulta fundamental para el adecuado control y perfeccionamiento continuo de las labores del Gobierno, además de que

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁹⁰ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 10. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁹¹ Los órganos a los que les fue solicitada esta información fueron los siguientes: Ministerio del Interior, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minería, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Justicia, Ministerio de Planificación, Subsecretaría de Telecomunicaciones y Consejo Nacional de Cultura.

representaría un obstáculo para la determinación de medidas estratégicas que se pretendan diseñar.

166. En la decisión que resolvió este caso, del 4 de septiembre de 2009, el Consejo sostuvo que aun cuando “a partir de un informe final de auditoría se desencadenara un conjunto de nuevas decisiones o de procesos de toma de decisiones”, nada asegura que así vaya a ser. En consecuencia, aceptar que ese argumento es suficiente para mantener en reserva la información “significaría que todo documento en poder de la Administración revestiría el carácter de secreto”. Agregó que incluso en el caso en el que se demostrara que el informe de auditoría es un antecedente para la adopción de una decisión final, medida o política concreta, “sería igualmente público una vez que se adoptase”¹⁹². Esta decisión del Consejo de Transparencia advierte del riesgo de que una excepción tan amplia al principio de máxima divulgación termine por anularlo.

167. Igualmente, el Consejo para la Transparencia ha señalado que las restricciones a la divulgación de información, en tanto que tienen carácter excepcional, deben ser interpretadas de manera estricta y restrictiva. Así lo afirmó al resolver una petición de acceso al listado, con montos, fecha de firma y contrapartes involucradas, de todos los contratos de estudios celebrados, realizados por dos entidades del Ministerio Secretaría General de Gobierno, a partir del 11 de marzo de 2006. Esta información había sido denegada por los órganos reclamados, arguyendo que se trata de información reservada según lo dispuesto en el artículo 22 inciso final

¹⁹² Consejo para la Transparencia de Chile. Código de reclamo A11-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A11-09/A11-09_decision_web.pdf. En similar sentido, ver Consejo para la Transparencia de Chile. Código de reclamo A21-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A21-09/A21-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A22-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A22-09/A22-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A23-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A23-09/A23-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A24-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A24-09/A24-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A25-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A25-09/A25-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A26-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A26-09/A26-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A27-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A27-09/A27-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A43-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A43-09/A43-09_decision_web.pdf; Código de reclamo A44-09, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A44-09/A44-09_decision_web.pdf.

de la Ley de Transparencia, el cual establece que “[l]os resultados de las encuestas o de sondeos de opinión encargados por los órganos de la Administración del Estado facultados para ello serán reservados hasta que finalice el período presidencial durante el cual fueron efectuados, en resguardo del debido cumplimiento de las funciones de aquéllas”.

168. El Consejo para la Transparencia desestimó el argumento del Ministerio Secretaría General de Gobierno, indicando que el último párrafo del artículo 22 de la Ley de Transparencia hace referencia al resultado de las encuestas y sondeos de opinión, mas no a los contratos celebrados por quienes realicen tales estudios. Por lo anterior, teniendo en cuenta que las reservas, por ser excepcionales deben ser interpretadas de forma estricta y restrictiva, así que no puede extenderse a los documentos de los cuales se solicita la información¹⁹³.

169. Los tribunales de la región han examinado el alcance del principio de máxima divulgación en casos que involucren distintos tipos de información de interés público, incluyendo el acceso a información relacionada con la asignación de publicidad oficial y la conducta de cadetes en academias militares. A continuación se reseñan algunas de las decisiones judiciales que exploran este tema.

b. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como garantía de participación y control ciudadano en el Estado democrático

170. En la sentencia ya mencionada, a través de la cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica ordenó a una Junta de Educación suministrar la información relacionada con los Estados o Balances financieros de la misma, el mencionado tribunal resaltó que “[...] el derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos”¹⁹⁴.

¹⁹³ Consejo para la Transparencia de Chile. Código de reclamo A32-09, 30 de junio de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A32-09/A32-09_decision_web.pdf

¹⁹⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. En similar sentido: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. N° 2007015343 23 de octubre de 2007. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en:

171. Asimismo señaló 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. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política)”¹⁹⁵.

172. De acuerdo a lo anterior, “[l]as administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos

http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&IResultado=3

¹⁹⁵Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. En similar sentido: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&IResultado=3; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. N° 2010010201, 11 de junio de 2010. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo

sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública”¹⁹⁶.

173. La misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en la Sentencia que tutela el derecho de acceder a información sobre la adquisición de la deuda pública del país, afirmó que “el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. [...] Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de manera responsable en los asuntos públicos, ha de ser informado ampliamente de modo que pueda formar opiniones, incluso contrapuestas, y participar responsablemente en los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, el derecho a la información no sólo protege un interés individual sino que entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, cual es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político y por ende, de naturaleza colectiva”¹⁹⁷.

174. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú en la sentencia citada, por medio de la cual se ordena emitir la información solicitada por el demandante sobre los gastos efectuados por un ex presidente del país y su comitiva en los viajes adelantados durante el gobierno del mismo, el Tribunal recordó que “la información sobre la manera como se maneja la *res* pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los

¹⁹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de enero de 2003. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. En similar sentido: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 03-012954-0007-CO Res. N° 2004-04637, 30 de abril de 2004. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=286387&strTipM=T&Resultado=3; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. N° 2010010201, 11 de junio de 2010. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo

¹⁹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3

representantes de la sociedad; y también, desde luego, para instar el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación”¹⁹⁸.

175. De acuerdo a lo anterior el Tribunal resaltó que “[...] el derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático. En efecto, el derecho en referencia no sólo constituye una concretización del principio de dignidad de la persona humana [...] sino también un componente esencial de las exigencias propias de una sociedad democrática, ya que su ejercicio posibilita la formación libre y racional de la opinión pública. La democracia, se ha dicho y con razón, es por definición el ‘gobierno del público en público’ (Norberto Bobbio). De ahí que disposiciones [...] de la Constitución [...] no son sino concretizaciones, a su vez, de un principio constitucional más general, como es, en efecto, el principio de publicidad de la actuación estatal”¹⁹⁹.

176. Como consecuencia de ello “la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción. Y es que si el Estado democrático de derecho presupone la división de poderes, el respeto de los derechos fundamentales y la elección periódica de los gobernantes, ciertamente éste no podría asegurarse si es que no se permitiera a las personas poder ejercer un control sobre las actividades de los representantes del pueblo. Uno de los modos posibles de cumplir dicho principio y, con ello, las demandas de una auténtica sociedad democrática, es precisamente reconociendo el derecho de los individuos de informarse sobre la actuación de los órganos estatales y sus representantes”²⁰⁰.

¹⁹⁸ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. En similar sentido: Sala Primera del Tribunal Constitucional (Perú) EXP. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>; Sala Primera del Tribunal Constitucional (Perú), EXP. N.º 0301-2004-HD/TC, 5 de marzo del 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00301-2004-HD.html>

¹⁹⁹ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. En similar sentido: Sala Primera del Tribunal Constitucional (Perú) EXP. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

²⁰⁰ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. En similar sentido: Sala Primera del Tribunal Constitucional (Perú) EXP. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

c. Jurisprudencia sobre la definición de documento público

177. 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”²⁰¹. 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”²⁰².

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

179. El Juez de Paz Gubernamental de Uruguay, en decisión de Acción de Amparo Informativo de 11 de septiembre de 2009²⁰³, 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

²⁰¹ 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/>.

²⁰² 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/>.

²⁰³ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

pública cuya divulgación favorece el actuar administrativo y el control democrático del poder público.

180. 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 períodos²⁰⁴. 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 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.

181. 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”²⁰⁵. 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”²⁰⁶.

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

²⁰⁶ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

182. 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”²⁰⁷.

183. 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”²⁰⁸. 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”²⁰⁹.

184. 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.

e. Jurisprudencia sobre acceso a la información sobre financiación de partidos políticos

185. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, se refirió al acceso a la información financiera de los partidos políticos para establecer que “[...] los fondos aportados por el Estado –por su origen y destino- están sujetos a los principios constitucionales de publicidad y transparencia y, en lo que se refiere a las aportaciones privadas, por aplicación del texto constitucional y legal, acontece lo

²⁰⁷ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

²⁰⁸ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

²⁰⁹ Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguay), Sentencia No. 48. 11 de septiembre 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>

mismo, dada la sujeción de los partidos políticos a un régimen de derecho público una vez que entran en funcionamiento y operación [...]”²¹⁰.

186. Para la Corte de Costa Rica la Constitución de ese país no admite que ningún partido político pueda escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. De acuerdo con la Corte “[l]a sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparán los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país”²¹¹.

f. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como límite frente al secreto bancario y bursátil cuando se trata de fondos públicos

187. En la referida sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en la que tuteló el derecho de acceder a información relacionada con la compra de la deuda pública de Costa Rica por parte de la República Popular de China, el tribunal estableció que el secreto bursátil no puede ser utilizado como obstáculo para acceder a información de carácter público cuando se trata de fondos públicos. En esta oportunidad, el Ministro de Hacienda, denegó el suministro de la información solicitada afirmando que en virtud del secreto bursátil, se encuentra obligado a guardar la confidencialidad sobre los datos requeridos, y que el inversionista había manifestado su interés de que esos datos se mantengan de manera confidencial. Para decidir el recurso, el tribunal tuvo en cuenta el papel que juega el derecho de acceso a la información en los Estados democráticos como garantía de los principios de transparencia y publicidad de la función administrativa así como la regulación existente en materia de secreto bancario y bursátil, y estableció que dicho instituto legal no resulta oponible al acceso a la información relacionada con inversiones y compromisos de carácter público que deban ser asumidos por la colectividad.

²¹⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

²¹¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

188. Para llegar a la conclusión mencionada, el Tribunal citó jurisprudencia anterior en materia de secreto bancario y bursátil relacionada con el acceso a información presupuestal de los partidos políticos. De acuerdo al Tribunal “[e]l secreto bancario es la obligación impuesta a los bancos, sean públicos o privados, de no revelar a terceros los datos referentes a sus clientes que lleguen a su conocimiento como consecuencia de las relaciones jurídicas que los vinculan. Es un deber de silencio respecto de hechos vinculados a las personas con quienes las instituciones bancarias mantienen relaciones comerciales, así como una obligación profesional de no revelar informaciones y datos que lleguen a su conocimiento en virtud de la actividad a que están dedicados. Sin embargo, ésta regla tiene sus excepciones y así lo determinó este Tribunal al valorar el secreto bancario frente al patrimonio de los partidos políticos y publicidad de las contribuciones privadas”²¹².

189. El Tribunal señaló en relación al caso concreto que “tal denegación de información resulta contraria a los principios constitucionales de transparencia y publicidad administrativas, por lo que al existir un límite constitucionalmente impuesto al secreto bursátil en materia de inversión y compromisos financieros de carácter público a futuro, esa negativa deviene a su vez en una violación al derecho de acceso a la información pública según se establece en el derecho de la Constitución. Esto resulta particularmente relevante en un contexto general que propende a brindar cada vez mayor protección al acceso a la información de carácter público, y donde existen ya sendos pronunciamientos internacionales que resguardan el acceso a la información como una herramienta de particular utilidad para garantizar la transparencia de la actividad administrativa”²¹³.

190. En este caso la Corte Suprema utiliza como fundamentos de su decisión la Carta Democrática Interamericana, los artículos diez y trece de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* y los Principios sobre el Derecho a la Información, adoptados por resolución del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos²¹⁴.

²¹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

²¹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

²¹⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en:

g. 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

191. 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 información²¹⁵.

192. 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.

193. 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”²¹⁶.

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

http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=5&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=42&strTem=ReTem

²¹⁵ 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

²¹⁶ 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.

195. 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 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 a las 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 denunciados podría afectar su vida privada; y (3) en caso de verificar si los denunciados desean o no que se entreguen sus nombres, notificarles este derecho habría afectado las funciones de la Subsecretaría distraendo indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

196. 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.

197. 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.

198. 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 denunciado 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 denunciados 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 [...]”²¹⁷.

199. 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.

200. 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 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”²¹⁸.

201. 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”²¹⁹.

202. 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

²¹⁷ 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.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ 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.

justificaba, “en virtud de los principios de facilitación y divisibilidad” “revisar si hay manera de, al menos, entregar parte de la información”²²⁰.

203. 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.

204. La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-527 de 2005 protegió el derecho de acceso a la información de un ciudadano que solicitó a la administración que le proporcionara todos los datos correspondientes al presupuesto de un municipio durante tres años, los gastos de inversión y funcionamiento y los libros correspondientes.

205. La administración negó la petición porque el ciudadano no asumió el costo de expedición de las copias y aunque éste manifestó que se podía hacer una reproducción mecánica de los documentos, la administración expresó que para esos efectos se requería destinar el trabajo de uno de los tres empleados de la dependencia durante un año.

206. Ante la incapacidad del ciudadano para pagar las copias se le ofreció la posibilidad de consultar la información *in situ*, ante lo cual la Corte Constitucional consideró que se debía permitir que el ciudadano acudiera a las instalaciones de la entidad, para que consultara la información en los horarios de atención y siguiendo las instrucciones de consulta que le fueran suministradas.

207. La Corte destacó que la naturaleza de la información que era solicitada por el ciudadano, respondía de manera suficiente a la naturaleza del derecho de acceso a la información como herramienta para la transparencia y el

²²⁰ 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.

control de la actividad pública; el cual sin duda pasa por conocer el manejo del presupuesto público y de las inversiones de interés general²²¹.

h. Jurisprudencia sobre publicidad de información estadística

208. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala se pronunció sobre el alcance de la publicidad de la información recolectada por el Instituto Nacional de Estadística. Este pronunciamiento se dio con motivo de una opinión consultiva planteada por el Presidente de la República, en la que, entre otras, consultaba a la Corte si los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística que pueden ser de utilidad para apoyar la ejecución de programas sociales, tienen carácter confidencial.

209. En decisión del 20 de enero de 2009, la Corte de Constitucionalidad afirmó que la información contenida en “los censos que realice el Instituto Nacional de Estadística, con el objeto de apoyar la ejecución de programas sociales del Estado, es confidencial, salvo autorización expresa de los informantes en cuanto a permitir el acceso a la información que proporcionen o la que determinen las disposiciones legales que posibiliten dicho acceso”. Sin embargo, aclaró también que “[n]o están afectos a esa confidencialidad los resultados estadísticos que no individualizan a los informantes”, ya que ellos no contienen información personal o familiar²²².

210. Por su parte, el Consejo de Transparencia de Chile ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto del deber del Estado de brindar información estadística. Dicho pronunciamiento se dio con motivo de una petición formulada al Instituto Nacional de Estadística para conocer los resultados de la encuesta de empleo, datos sobre su aumento (en el mes y en 12 meses), nivel de ocupados en fuerza de trabajo a nivel nacional, por edad y por sexo, evolución del empleo asalariado, por cuenta propia, personal de servicio, empleadores y familiares no remunerados del último mes y su variación respecto a los doce meses previos. El Instituto Nacional de Estadística adujo que no podía otorgar la información tal como le era solicitada, debido a la imposibilidad de proporcionar cifras mensuales, en atención a que el Instituto trabaja principalmente con periodos trimestrales.

²²¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-527/05. Expediente T-1059221. Bogotá. Colombia, 20 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-527-05.htm>

²²² Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Opinión consultiva, expediente 4185-2008, 20 de enero de 2009. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=809148.html

211. En su decisión del 7 de julio en 2009, el Consejo consideró que el tema relevante para resolver la petición era el secreto o reserva de los datos que alimentan las estadísticas que genera el Instituto Nacional de Estadísticas, específicamente aquellas en materia de empleo. Según el Consejo, esta es información pública por ser elaborada con el presupuesto público. Por lo tanto, encontró que la misma no puede dejar de ser suministrada aduciendo que la metodología utilizada por el Instituto fue diferente de la que se solicita en la petición. Al respecto, el Consejo de Transparencia indicó que “si bien la Ley le encomienda al reclamado la función de entregar estadísticas oficiales y la información solicitada no ha sido procesada según los estándares y métodos utilizados por dicho Servicio, esto no obsta para que toda persona pueda solicitarla [...], [de modo que] no debe confundirse la potestad de generar estadísticas oficiales con la reserva de los datos que le sirven de sustento”²²³.

212. Por su parte, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México ordenó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) compilar y entregar estadísticas a un solicitante sobre el número de muertes asociadas con bandas criminales en México entre los años 2000 y 2010. Un particular había solicitado este dato, así como el número de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en 2010, al CISEN, y en respuesta, dicha dependencia indicó que no era competente para suministrar los datos, dirigiendo al solicitante al Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y otras dependencias del Estado. Asimismo, dirigió al solicitante a una base de datos que contenía algunas de las cifras sobre muertes asociadas con bandas criminales entre los años 2006 y 2010. En su resolución, el IFAI confirmó la falta de competencia del CISEN para proporcionar datos sobre el número de mujeres asesinadas²²⁴. Sin embargo, con respecto a la segunda solicitud, observó que el CISEN “comparte una competencia concurrente con diversos sujetos obligados” que tenían los datos solicitados, por lo cual debería buscar las estadísticas solicitadas a fin de responder²²⁵. Agregó que la respuesta al solicitante no atendía al contenido de la información requerida e instruyó al CISEN a “reali[zar] una búsqueda exhaustiva en sus archivos y entre[gar] al particular la información al nivel de desglose requerido” en un plazo de diez días hábiles²²⁶.

²²³ Consejo de Transparencia de Chile. Código de reclamo A19-09, 7 de julio de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A19-09/A19-09_decision_web.pdf

²²⁴ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de marzo de 2011, págs. 38-39. Disponible para consulta en: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>

²²⁵ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de marzo de 2011, págs. 52-54. Disponible para consulta en: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>

²²⁶ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de marzo de 2011, págs. 45 y 64. Disponible para consulta en: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>

i. Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación

213. 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.

214. La Fuerza Aérea negó el pedido amparándose en dos excepciones contenidas en la Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act, 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”²²⁷; 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”²²⁸.

215. 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.

216. 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.

217. La Corte Suprema confirmó la decisión subrayando la necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación

²²⁷ Estados Unidos de América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(2)(b). Disponible en: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

²²⁸ Estados Unidos de América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(6). Disponible en: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

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”²²⁹. 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”²³⁰. 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”²³¹.

218. 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”²³². 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.

219. 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”.

220. 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.

4. Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales

²²⁹ Corte Suprema de los Estados Unidos. *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 360-361 (1976). Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/425/352>.

²³⁰ Corte Suprema de los Estados Unidos. *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 361 (1976).

²³¹ Corte Suprema de los Estados Unidos. *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 361 (1976).

²³² Corte Suprema de los Estados Unidos. *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 369 (1976).

a. Jurisprudencia sobre la definición de “dato personal”

221. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en sentencia del 11 de octubre de 2006, indicó que para proteger el derecho a la intimidad frente a “la tecnología actual y la transmisión de información por medios de comunicación masiva”, debe reconocerse el derecho de todos los individuos a la autodeterminación informativa respecto de los datos personales.

222. Debido a que no contaba con una definición legal de “dato personal” que permitiera entender el ámbito de ejercicio del derecho, la Corte de Constitucionalidad formuló una definición propia, según la cual debe considerarse que dicho concepto hace referencia a “todos aqu[e]llos que permitan identificar a una persona, y que posibiliten de ésta la determinación de una identidad que a ella pueda reputarse como propia”. Este pronunciamiento se dio con ocasión de la revisión de una sentencia de amparo interpuesta por un ciudadano contra una sociedad que había publicado y divulgado información personal sin autorización previa del titular de los datos²³³.

223. En el mismo sentido, nuevamente la Corte de Constitucionalidad de Guatemala indicó la importancia de hacer compatibles el acceso a la información y el derecho a la intimidad. Así lo hizo al resolver una acción de inconstitucionalidad planteada contra la ley que reglamenta el denominado Registro Nacional de Personas, mediante sentencia del 27 de septiembre de 2007. En esta decisión la Corte señaló que “la importancia de la operación de un registro público que contenga la información que permita la identificación de los habitantes de la República –función esencial que cumplirá el Registro Nacional de las Personas– cuestión imprescindible para asegurar el alcance de los fines que la Constitución impone al Estado y que denota la trascendental función a cargo del Registro Nacional de las Personas; sin embargo, se hace ineludible que en el desempeño de su labor, tal institución se ajuste a los lineamientos específicos que eviten la vulneración a los derechos inherentes al ser humano”²³⁴.

224. Sobre este mismo tema, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-729 de 2002 revisó un caso de tutela en el que un ciudadano solicitaba

²³³ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Apelación de sentencia de amparo, expediente 1356-2006, 11 de octubre de 2006. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=790410.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=1356-2006

²³⁴ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Sentencia de inconstitucionalidad general total, Expediente 1201-2006, 27 de septiembre de 2007. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=814248.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=fraseabuscar

amparo de su derecho a la intimidad ante un ejercicio de transparencia activa en el que dos oficinas del Estado, (la Oficina de Catastro y Registro de Propiedades Inmuebles y la Superintendencia de Salud) divulgaban en sus páginas Web, a través de un mecanismo público de consulta, la primera, información económica sobre todas las propiedades registradas en Bogotá incluyendo detalles sobre las mismas y la segunda, información privada familiar de los afiliados al sistema de seguridad social en salud.

225. En este caso la Corte de Colombia analizó la relación entre el derecho a acceder a la información y el derecho a la autodeterminación informática o *habeas data*. La Corte estableció que aunque en ciertos casos el derecho de acceso a la información puede colisionar con el derecho al *habeas data*, la forma como deben resolverse esos conflictos debe atender principalmente al tipo de información que se requiere. A juicio de la Corte, si se trata de información reservada o privada, el grado de acceso debe ser menor que cuando se trata de información semi-privada o pública²³⁵.

226. La decisión de la Corte en este caso fue ordenar a las entidades que ajustaran el ejercicio de transparencia activa a los principios de responsabilidad compartida y cargas mutuas, para evitar un acceso indiscriminado a la información, que lesionara los derechos a la intimidad y al *habeas data* de los ciudadanos.

227. En otro caso la Corte Constitucional de Colombia se refirió a la relación entre el acceso a la información y los datos personales. En la Sentencia T-216 de 2004 la Corte estableció que la determinación de la información personal que puede ser objeto de sigilo, se resuelve a partir de una clasificación de la información.

228. La información personal reservada que “está contenida en documentos públicos, nunca podrá ser revelada y, por lo mismo, no puede predicarse de ésta el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos”²³⁶. Si se trata de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, “el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta,

²³⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-729/02. Expediente T-467467. Bogotá, Colombia, 5 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t%2D729%2D02.htm>

²³⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colombia, 8 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procesos estatales respectivos”²³⁷.

229. También en la Sentencia T-837 de 2008 la Corte Constitucional de Colombia revisó un proceso de tutela en el cual cuatro personas solicitaron la información médica de sus familiares, quienes no podían autorizar la divulgación de la historia clínica por haber fallecido o encontrarse en estado de inconsciencia. En este caso la Corte reconoció que aunque ese tipo de información es reservada y sólo puede ser divulgada con la autorización de su titular, en algunos casos especiales los familiares pueden acceder a la misma, si se cumplen las condiciones que hagan prevalecer la intimidad familiar.

230. Para la Corte de Colombia es claro que “los familiares tienen derecho a consultar la historia clínica de su familiar fallecido o gravemente enfermo cuando exista un interés *iusfundamental* en la solicitud”²³⁸. La Corte entiende que son familiares los padres, hermanos, hijos, cónyuges y compañera o compañero permanente, quienes deben comprometerse a guardar la reserva de la información médica en todo aquello que no sea estrictamente necesario para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

231. A su turno, en la citada sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en la que tuteló el derecho de acceder a información bursátil relacionada con la compra de deuda pública del país, al referirse a los derechos de los inversionistas el tribunal afirmó que “[h]abría situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional”²³⁹.

²³⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colombia, 8 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

²³⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-837/08. Expedientes T-1823051, T-1836309, T-1908845 y T-1919472. Bogotá, Colombia, 26 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D837%2D08.htm>

²³⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo

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

232. 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 canadiense²⁴⁰.

233. 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 1985²⁴¹.

234. 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.

235. 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.

236. 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

²⁴⁰ Canadá. Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1. Disponible en <http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/A/A-1.pdf>.

²⁴¹ Canadá. Privacy Act, R.S.C. 1985, c P-21. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/page-1.html>

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”²⁴².

237. 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”²⁴³.

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

239. 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 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”²⁴⁴.

240. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en decisión de 22 de abril de 2009²⁴⁵, decidió un recurso de amparo interpuesto por la vulneración del derecho de petición y pronta resolución por parte del jefe de recursos humanos de la Universidad de Costa Rica al negarse a suministrar la información solicitada por el recurrente, relacionada con los soportes documentales que presentó a la mencionada Universidad una funcionaria, sobre su experiencia laboral, y sobre el

²⁴² Corte Suprema de Canadá. 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>.

²⁴³ Canadá. Privacy Act, 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”). Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/page-1.html>

²⁴⁴ Corte Suprema de Canadá. Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police, 1 S.C.R. 66 (2003), párr. 32.

²⁴⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo

puesto, jornada de trabajo, horario y tiempo laborado. La Sala Constitucional decidió que teniendo en cuenta que la información solicitada se refiere al desempeño de una funcionaria pública y que por tanto es de carácter público, ésta debía ser suministrada por la autoridad competente.

241. En esta oportunidad el Tribunal sostuvo que “[...] aunque el acceso al expediente personal de los funcionarios públicos está vedado, salvo autorización expresa del mismo funcionario u orden judicial, parte de la información que allí se consigna sí puede ser solicitada por cualquier sujeto interesado. Es decir, aún sin tener acceso propiamente al expediente personal de un funcionario público, cualquier interesado puede solicitar se le indique el tipo de puesto que ocupa, las funciones asignadas a dicho puesto, los requisitos para el puesto y si el funcionario los cumple, entre otros, todos ellos aspectos que en nada comprometen el derecho a la intimidad del funcionario público pues son aspectos de interés público”²⁴⁶.

242. De acuerdo al Tribunal “la información solicitada [...] relativa al puesto, jornada de trabajo, horario y tiempo laborado por un funcionario en la Universidad de Costa Rica [...] es de naturaleza pública, y de interés general, pues está de por medio el adecuado control y manejo de fondos públicos, así como la pertinencia de los servicios públicos que a través de ésta se prestan. En razón de lo indicado [...], la información requerida sobre una funcionaria de esa universidad - educación de naturaleza pública- no se puede considerar información personal de los funcionarios. Además en 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, a menos que estemos ante secretos de Estado, datos confidenciales o datos cuya divulgación puede afectar gravemente el interés general, situación que en el presente caso no se demuestra”²⁴⁷.

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

243. El 22 de junio de 1984, una Corte del Distrito de Columbia en Estados Unidos resolvió una demanda de acceso a la información iniciada por un sindicato

²⁴⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁴⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo

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.

244. 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.

245. 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) de la Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act, FOIA). 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”.²⁴⁸ Según el consejero general del HUD, el sindicato no tenía interés legítimo para solicitar la información.

246. 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.

247. 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”²⁴⁹. Aplicando el estándar del caso *Rose*, el juez analizó si, (a) la información solicitada

²⁴⁸ Estados Unidos de América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(2)(6). Disponible en: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

²⁴⁹ Corte de Distrito para el Distrito de Columbia (Estados Unidos), *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 544 (1984).

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.

248. 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.

249. 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”²⁵⁰.

250. 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.

251. 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”²⁵¹.

252. En similar sentido, la Corte de Apelaciones del Quinto Circuito de los Estados Unidos, en un caso en el cual varios jueces federales habían impugnado la obligación de divulgar información relacionada con su patrimonio, consideró que el

²⁵⁰ Corte de Distrito para el Distrito de Columbia (Estados Unidos), *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 545 (1984).

²⁵¹ Corte de Apelaciones de Circuito para el Distrito de Columbia (Estados Unidos), *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 763 F.2d 435, 436 (1985).

interés público en un gobierno sujeto a parámetros éticos superaba en forma sustancial cualquier interés privado potencialmente afectado por la revelación de tal información²⁵². 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 persona²⁵³.

253. 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”²⁵⁴.

254. En otro caso, el 30 de septiembre de 2008²⁵⁵, 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.

255. 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

²⁵² Corte de Apelaciones del Quinto Distrito (Estados Unidos), Duplantier v. United States. 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.

²⁵³ Corte de Apelaciones del Quinto Distrito (Estados Unidos), Duplantier v. United States. 606 F.2d 654, párr. 54 (1979).

²⁵⁴ Superior Tribunal Federal de Brasil. 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.

²⁵⁵ Tribunal Constitucional de Perú. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

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.

256. La empresa solicitó que se declarara improcedente la demanda de *habeas 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 vuelos; y (ii) sus tarifas, todo lo cual se encuentra ampliamente descrito y detallado en su página [web]”²⁵⁶.

257. 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.

258. 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 configurarían como lesivos al derecho fundamental de acceso a la información”²⁵⁷.

259. 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.

260. 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

²⁵⁶ Tribunal Constitucional de Perú. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de septiembre de 2008. Antecedente 2. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

²⁵⁷ Tribunal Constitucional de Perú. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de septiembre de 2008. Aspectos de fondo 11. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

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 [...]”.

261. 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.

262. El Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, en sentencia del primero de septiembre de 2010²⁵⁸, resolvió un amparo interpuesto por un periodista al que le fue negada parcialmente la información solicitada sobre la nómina de la Cámara de Diputados de República Dominicana. De acuerdo a la solicitud del periodista, la Oficina de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados adjuntó la lista de datos relativos a posición, salario devengado, direcciones, departamentos y unidades de la institución, cantidad de funcionarios y empleados, así como el total bruto del gasto aplicado a nómina. Sin embargo, la entidad omitió enviar el nombre de los funcionarios argumentando que de este modo protegía el derecho a la privacidad de éstos.

263. Para establecer si la información requerida por el periodista formaba parte de la esfera privada de los funcionarios públicos, el Tribunal aclaró lo que se entendía por datos personales estableciendo que éstos son informaciones sobre el individuo relativas a su domicilio, teléfono, expediente médico, origen étnico o social, características físicas, morales o emocionales, fotografías y todas las inherentes a su persona e intimidad. De acuerdo a lo anterior, sostuvo que si bien el nombre es lo que identifica y distingue a la persona, al tratarse de una nómina de empresa pública, los nombres de sus empleados y funcionarios constituyen información pública²⁵⁹.

²⁵⁸ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Sentencia # 089-2010 D/F 01-09-2010, 1 de septiembre de 2010. Disponible en: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo

²⁵⁹ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Sentencia # 089-2010 D/F 01-09-2010, 1 de septiembre de 2010. Disponible en: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo

264. En este orden de ideas el tribunal afirmó que de acuerdo a la regulación legal en la materia, el listado de empleados, funcionarios y legisladores, es información de carácter público, y que su publicidad no afecta la privacidad o intimidad de la persona. Por lo anterior, adujo que la información requerida no puede ser entendida como una excepción de la obligación del Estado de entregar información²⁶⁰.

265. Por otra parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica en decisión de 11 de junio de 2010²⁶¹, decidió amparar el derecho a acceder a la información administrativa del Sindicato de Profesionales, Técnicos y Similares del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, ante la negación de la Directora de Desarrollo Humano y Organizacional de esa entidad de suministrar en detalle la información solicitada relacionada con i) el total de puestos con salario único y salario base más pluses, ii) las áreas en que se encuentran cada uno de ellos, iii) el monto salarial por categoría para las modalidades de salario único y salario base más pluses. La autoridad recurrida indicó que el detalle de los salarios de cada plaza en particular, se puede suministrar siempre y cuando los trabajadores así lo autoricen. En esta oportunidad el Tribunal estableció que la solicitud del recurrente debía ser atendida ya que la información que solicitaba era de carácter público.

266. Al respecto, la Sala Constitucional afirmó que “la autoridad recurrida confunde el alcance de la solicitud del recurrente pues lo que está requiriendo es el salario base y único de cada categoría descrita en la tabla de referencia y no —como lo entiende— los salarios de los empleados considerados en forma individual. De ahí que, la información solicitada es de claro interés público y, en esa medida, puede ser legítimamente solicitada por cualquier administrado. Así las cosas, la denegatoria verificada en el *sub lite*, configura una lesión del derecho de acceso a la información administrativa en su vertiente *ad extra*”²⁶².

²⁶⁰ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Sentencia # 089-2010 D/F 01-09-2010, 1 de septiembre de 2010. Disponible en: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo

²⁶¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junio de 2010. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁶² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junio de 2010. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo

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

267. 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.

268. 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 tributaria²⁶³.

269. 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.

270. 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

²⁶³ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

dispuesto en el numeral 30 de la Constitución Política pues en realidad se trata de información relacionada con la actividad propia de dicha institución”²⁶⁴.

271. Por su parte, el Director General de Tributación Directa señaló que, “la Administración Tributaria se encuentra inhibida para suministrar a terceras personas o a publicar datos de contenido económico que permitan determinar la situación financiera de los contribuyentes”²⁶⁵.

272. 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.

273. 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”²⁶⁶.

274. 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

²⁶⁴ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁶⁵ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁶⁶ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

necesarias para afrontar los problemas de morosidad”²⁶⁷. 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”²⁶⁸. 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”²⁶⁹.

275. 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”²⁷⁰ 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 derecho de acceso a los archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante

²⁶⁷ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁶⁸ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁶⁹ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁷⁰ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo

276. El fallo de Amparo Constitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de 7 de agosto de 2007²⁷¹ estableció que el derecho de acceso al contenido de los registros o archivos públicos en los que obra información del 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.

277. 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.

278. El juez *a quo* decidió no declarar violado el derecho de acceso a sus registros consagrado en el artículo 143 de la Constitución Nacional²⁷², 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”²⁷³.

279. 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*”²⁷⁴. Para el

²⁷¹ 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>.

²⁷² 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”.

²⁷³ 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>.

²⁷⁴ 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>.

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.

280. 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”²⁷⁵.

281. 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 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”²⁷⁶.

282. El Juzgado Letrado de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo (Uruguay) en sentencia No. 36, dictada el 23 de octubre de 2008, al resolver una acción de *habeas data*, ordenó al Ministerio de Defensa Nacional la entrega de los testimonios autenticados correspondientes a una investigación administrativa realizada en un contingente militar en la que se investigó al actor de la mencionada solicitud. La decisión fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones en lo civil de Quinto Turno, mediante Sentencia No. 124 dictada el 14 de noviembre de 2008.

283. De acuerdo al juez “la ley [...] establece como uno de los factores inherentes a la protección de los derechos humanos, la protección de los datos personales correspondientes a los individuos. [...] Con la preeminencia y la valoración de los derechos humanos, adquiere un valor trascendental el derecho a la

²⁷⁵ 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>.

²⁷⁶ 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>.

información de los datos respecto al propio sujeto. En definitiva, se trata de la protección del individuo y del Estado Republicano de Derecho”²⁷⁷.

284. El Tribunal del Perú en una Sentencia que declaró fundado el recurso de *habeas data* interpuesto por la recurrente contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) con la finalidad de que le fuera suministrada información sobre el proceso en el que se decidió no ratificarla en el cargo que desempeñaba, analizó si la restricción al derecho de acceso a la información estaba de acuerdo al ordenamiento jurídico.

285. El Tribunal analizó el contenido de la disposición que limitaba el derecho de acceder a los mencionados datos para luego estudiar la razonabilidad de la medida, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho restringido.

286. De este modo el Tribunal estudió la disposición de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (LOCNM) que de acuerdo al Consejo justificaría la reserva de la información solicitada al disponer la prohibición de expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades respecto a los datos contenidos en el registro, a excepción de lo dispuesto en el artículo 96° de la Constitución o de mandato judicial.

287. Para tal fin el tribunal analizó si la información dispuesta en el mencionado registro era de carácter público o no. En este sentido estudió lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo a la cual “[...] se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa”²⁷⁸.

288. Frente a ello, el Tribunal Constitucional resaltó que “[...] la exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como ‘información pública’. Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como ‘información pública’, no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen

²⁷⁷ Juzgado Letrado de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo (Uruguay), Sentencia No. 36, 23 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.redipd.org/documentacion/jurisprudencia/common/uruguay/sentencia-jca3.pdf>

²⁷⁸ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”²⁷⁹.

289. En este orden de ideas “[...], no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales [Herber Krüger]; de manera que si a través de una ley se limita el ejercicio de un derecho fundamental, tal restricción necesariamente debe sustentarse en un fin constitucionalmente valioso, además de presentarse como una medida estrictamente necesaria y adecuada para conseguir lo que se persigue alcanzar”²⁸⁰.

290. Teniendo en cuenta que en el caso concreto quien solicita la información es la misma persona que fue sometida al proceso de ratificación el Tribunal decidió no analizar si la restricción genérica tiene justificación constitucional. Sin embargo, resaltó que de acuerdo a una interpretación adecuada de la disposición la restricción de acceder a la información en cuestión, no comprende a quien se encuentra sometido al proceso de ratificación.

291. Así, el Tribunal concluyó que fue arbitraria la negación de información referida al proceso del solicitante. Por lo anterior, el Tribunal ordenó que en un plazo perentorio le fuera suministrada la información solicitada.

f. Jurisprudencia sobre acceso a información personal de beneficiarios de programas sociales

292. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en sentencia de 2 de diciembre de 2009, resolvió una apelación a un recurso de amparo promovido por el Ministro de Educación de Guatemala, quien se negaba a entregar el número de identificación de las personas beneficiarias del programa social “Mi familia progresa”. La información era requerida por la Contraloría General de Cuentas con fines de fiscalización, aduciendo que sin el número de cédula de vecindad de los beneficiarios no podría conocerse su identidad.

²⁷⁹ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

²⁸⁰ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

293. La Corte de Constitucionalidad señaló que el artículo 232 de la Constitución del Estado²⁸¹ faculta al Contralor General de Cuentas a “fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo interés hacendatario de[el] Estado”, por lo que “siendo que la Contraloría General de Cuentas está solicitando a[el] Ministerio de Educación] la información para ejercer su función fiscalizadora, resulta procedente otorgar la decisión solicitada”, por lo que le ordenó al Ministerio de Educación que suministrara la información requerida por la Contraloría²⁸².

5. 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

294. Uno de los estándares del derecho de acceso a la información es la existencia de un procedimiento administrativo simple, rápido y gratuito. Respecto a esta obligación, 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 [...]”²⁸³.

295. El Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción en Paraguay ha resaltado la importancia de contar con un recurso rápido para exigir el derecho a la información. Según lo manifestado por este tribunal en el

²⁸¹ El artículo 232 de la Constitución de Guatemala señala: “ARTICULO 232.- Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendatario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.”

²⁸² Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Apelación de auto, expedientes acumulados 4362-2009 y 4657-2009, 2 de diciembre de 2009.

²⁸³ Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito (México). 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.

Acuerdo y Sentencia Número 51 “el derecho a la información, como derecho fundamental, no toleraría, por su propia índole la dilación que procede de un litigio contencioso”²⁸⁴.

296. A su turno, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-872 de 2003 resolvió una demanda ciudadana de constitucionalidad en contra del Decreto 1799 de 2001 que dictaba normas sobre evaluación y clasificación para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y establecía que todos los documentos correspondientes al proceso de evaluación eran de carácter reservado.

297. La Corte declaró la inconstitucionalidad de las expresiones que ordenaban que los documentos y las decisiones del proceso de evaluación fueran de carácter reservado, además, recordó la importancia de que en las democracias los ciudadanos puedan acceder a información lo cual implica que el Estado debe responder de manera clara, oportuna, cierta, actualizada y accesible a las solicitudes de los administrados.

298. Para resolver el caso, la Corte Colombiana hizo referencia directa a artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Opinión Consultiva 5 de 1985 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para concluir que “[...] el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal”²⁸⁵.

299. En referencia al Informe del año 2001 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la Corte declaró que estos documentos “[...] constituyen directivas de comportamiento dirigidas a los Estados y que además sirven como criterio auxiliar de interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos”²⁸⁶.

²⁸⁴ Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial del 3er. Turno de Asunción (Paraguay), Acuerdo y Sentencia Nro. 51, 2 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.idea.org.py/gfx/espanol/descargas/normativa_ambiental/jurisprudencia/nacional/Caso_Picco_Portillo_acceso_Informacion.pdf

²⁸⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

²⁸⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

300. Concluyó el tribunal colombiano reiterando la regla de la publicidad de la información y la excepción del secreto y estableciendo la existencia de un deber de jerarquía constitucional del Estado Colombiano y de las autoridades públicas de “[...] entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado”²⁸⁷.

301. Por su parte, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica citada que resolvió un recurso de amparo en contra del Colegio de Médicos y Cirujanos, ante la exigencia de dinero que este organismo le hacía a los ciudadanos para permitirles acceder a la información solicitada, indicó: “[...] en criterio de este Tribunal, este cobro [\$0.75 por la información sobre cada médico colegiado] se constituye en un límite irrazonable y desproporcionado para obtener información totalmente pública, como lo es en este caso la lista de los médicos especialistas en cirugía plástica debidamente colegiados, partiendo de las facultades y derechos que entraña para las personas este derecho [a la información]”²⁸⁸.

302. En otra decisión, la Corte Suprema de Costa Rica resolvió un recurso de amparo interpuesto por la vulneración del derecho de petición como consecuencia de la información incompleta que recibió el demandante luego de que solicitó al programa “El Estado de la Nación” información general sobre las consultorías, coordinaciones e investigaciones que había realizado en los últimos cinco años. En esta decisión, el tribunal resaltó la obligación de las autoridades que administran información pública, de suministrarla de modo completo, rápido y accesible. De esta forma, teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada así como el reconocimiento y alcance que se le ha dado al derecho de petición dentro del ordenamiento jurídico costarricense, la Corte le ordenó al director del programa que entregara la información solicitada por el demandante, dentro de un plazo determinado.

303. El Tribunal afirmó que “la jurisprudencia de esta Sala Constitucional ha establecido con claridad que mediando una solicitud de información por parte de un administrado ante una dependencia pública, ésta debe respetar en todo momento los plazos establecidos para dar contestación, todo de conformidad con el numeral 27

²⁸⁷ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

²⁸⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. Nº 2007015343 23 de octubre de 2007. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo

de la Constitución Política, en relación con el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional”²⁸⁹.

304. En este orden de ideas el Tribunal declaró violado el derecho de petición del actor al establecer que en el caso concreto “[l]o solicitado por el amparado es pura y simplemente información general sobre las consultorías, coordinaciones e investigaciones que se han realizado en los últimos cinco años en el Programa “Estado de la Nación” [...]. En este particular, si bien por oficio [...] de 7 de octubre de 2009, se brindó una respuesta al petente sobre esa solicitud, está no satisface las exigencias del derecho pues, lo obliga a extraer de los anexos, el nombre de aquellos que han brindado servicios profesionales al Programa accionado; con el agravante que no se le indicaron, claramente, cuáles fueron los montos que percibieron esos consultores por sus servicios -puesto que, solamente, se le indican las tarifas correspondientes a las ponencias y la coordinación de las investigaciones- ni el rubro retenido por impuesto sobre la renta”²⁹⁰.

305. Por otra parte, el Tribunal Constitucional del Perú, sostuvo que teniendo en cuenta el contenido del derecho de acceder a la información, así como su trascendencia dentro de los regímenes democráticos, la información que sea suministrada por las autoridades competentes debe cumplir con ciertos requisitos mínimos²⁹¹.

306. De acuerdo al Tribunal “el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p. Ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se

²⁸⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 09-015926-0007-CO Res. N° 2009018175, 27 de noviembre de 2009. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=468920&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁹⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 09-015926-0007-CO Res. N° 2009018175, 27 de noviembre de 2009. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=468920&strTipM=T&strDirSel=directo

²⁹¹ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”²⁹².

307. Por lo anterior el Tribunal aseguró que “si mediante el derecho en referencia se garantiza el acceso, conocimiento y control de la información pública, a fin de favorecer la mayor y mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como la transparencia de la actuación y gestión de las entidades gubernamentales, entonces, un mínimo de exigencia que imponen que esos fines se puedan cumplir, es que la información sea veraz, actual y clara”²⁹³.

b. Jurisprudencia sobre el acceso a información y el deber de crear y conservar archivos

308. La Relatoría destaca la obligación que tienen los estados de estructurar sistemas que permitan el almacenamiento y conservación de la información²⁹⁴. La exigencia de crear sistemas de archivo no implica solamente la custodia de la información de cualquier manera, sino que requiere la implementación de plataformas físicas e informáticas que sistematicen los datos, de manera que su búsqueda y recuperación se haga dentro de un plazo razonable y se obtengan datos completos y verificables.

309. Sobre esta obligación se pronunció la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-216 de 2004 al resolver la petición de un ciudadano que solicitó acceder a las actas de conciliación laboral, convenciones colectivas y otros documentos de una empresa del Estado y que le fueron negados, entre otras razones, porque no existía un archivo con la información sistematizada.

310. Para la Corte de Colombia es evidente que la información se crea rápidamente, en grandes cantidades y que los documentos se reproducen exponencialmente. Por esa razón, para la Corte es claro que las entidades encargadas

²⁹² Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

²⁹³ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

²⁹⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial Para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: El derecho de acceso a la información, párr. 77. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

de conservar la información deben crear mecanismos de organización que contengan un sistema de clasificación racional de los documentos.

311. Un archivo, de acuerdo con la Corte, “no es un ‘arrume de costales’ que contengan documentos o la colocación de folios y expedientes de manera ‘ordenada’ físicamente²⁹⁵” sino que se trata de un sistema de organización de la información dirigido a “[...] establecer qué documentos existen en un archivo y diseñar los medios para custodiar debidamente tales documentos, así como para fijar parámetros –compatibles con el orden constitucional- de acceso a los mismos”²⁹⁶.

312. La Corte Constitucional colombiana estableció que el incumplimiento al deber de conservación de los documentos además de vulnerar el derecho de acceso a la información, puede constituir una especie de censura en la que se impide el acceso a documentos que no están sometidos a ningún tipo de reserva.

313. La Corte enfatizó en que esta especial forma de censura se puede dar mediante mecanismos sutiles, como las trabas burocráticas para acceder a documentos o desorden en archivos que implican la imposibilidad para encontrar los documentos u ocultando la existencia de los mismos.

c. Jurisprudencia sobre el deber del Estado de justificar cualquier denegación de una solicitud de acceso a la información

314. El Consejo de Transparencia de Chile ha señalado que las entidades estatales no pueden dejar de responder una solicitud de información con el argumento de que dicha solicitud no cumple los requisitos exigidos por la Ley, a menos que indiquen con claridad cuál es el requisito que ha sido incumplido. Así lo señaló en decisión del 23 de junio de 2009, con ocasión de una reclamación de información relativa al uso de los fondos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional durante los años 2008 y 2009, específicamente aquellos relacionados con la zona afectada por la emergencia derivada del Volcán Chaitén. La autoridad reclamada (Intendencia Región de los Lagos) se había negado a suministrar la información, señalando, entre otras, que la solicitud sería genérica y no identificaba claramente la información requerida.

²⁹⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colombia, 8 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

²⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colombia, 8 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

315. En su decisión, el Consejo de Transparencia desestimó este argumento, señalando que la “especificidad de una solicitud se ve satisfecha si está circunscrita a materias determinadas, si se indican las partes intervinientes o el autor de la información y se señala el periodo que abarca”, lo que ocurrió en el caso. Adujo además que para negar una solicitud de acceso, “no basta invocar la circunstancia de referirse el requerimiento a un elevado número de actos administrativos o de implicar la indebida distracción de los funcionarios”, toda vez que además de la invocación de dichas excepciones resulta necesario acreditarlas, lo que según el Consejo no realizó la Intendencia Región de los Lagos²⁹⁷.

316. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-1322 del año 2000 estableció que se produce una violación al derecho de acceso a la información, no sólo cuando no se responde a la solicitud, sino cuando la respuesta “no se ajusta al requerimiento formulado – por ejemplo, porque es una respuesta vaga o responde una cuestión distinta a aquella que ha sido planteada -, o cuando se aparta de las normas constitucionales y legales sobre la materia”²⁹⁸.

317. Ese argumento le sirvió a la Corte de Colombia para ordenar que una empresa en la que había participación de capital público y privado entregara a la veeduría ciudadana el resumen ejecutivo de gestión de la entidad, que había sido negado bajo el argumento de que se trataba de información reservada de una empresa privada.

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

318. 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.

²⁹⁷ Consejo de Transparencia de Chile. Código de reclamo A1-09, 23 de junio de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A1-09/A1-09_decision_web.pdf

²⁹⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1322/00. Expediente T-317327. Bogotá, Colombia, 31 de septiembre de 2000. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t%2D1322%2D00.htm>

319. 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.

320. 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.

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

322. 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.

323. 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”²⁹⁹.

²⁹⁹ 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.

324. 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”³⁰⁰.

325. 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”³⁰¹.

326. 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.

e. 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

327. La sentencia dictada el 3 de abril de 2007³⁰² 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.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ 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.

³⁰² Corte Suprema de Justicia de Panamá. *Expediente* 1154-06. April 3, 2007. Disponible en: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

328. 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 social³⁰³. No obstante, vencidos los términos legales y constitucionales correspondientes, la solicitud no fue contestada por la autoridad obligada.

329. 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.

330. 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.

331. 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”³⁰⁴. 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.

332. 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.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ Corte Suprema de Justicia de Panamá. Expediente 1154-06. 3 de abril de 2007. Decisión del Pleno. Disponible en: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

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

333. En un fallo de 28 de enero de 2005,³⁰⁵ la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica realizó una importante vinculación del “principio de 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.

334. 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 solicitud³⁰⁶, 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.

335. 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.

³⁰⁵ 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: http://200.91.68.20/pi/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

³⁰⁶ 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.

336. 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.

337. 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”³⁰⁷.

338. 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 u órgano público), que no debe ser cargada o soportada por el 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”³⁰⁸.

339. 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”³⁰⁹.

³⁰⁷ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

³⁰⁸ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

³⁰⁹ 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:

340. 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”³¹⁰, obligando consecuentemente a la autoridad a entregar la información solicitada.

g. Jurisprudencia sobre afirmativa ficta

341. Según la decisión de 19 de agosto de 2009, adoptada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México³¹¹, 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.

342. 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.

343. Ante la falta de respuesta, el IFAI 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.

344. 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

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

³¹⁰ 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/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

³¹¹ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México). Expediente: 279/09. 19 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

a 10 días hábiles la información solicitada, “cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que este Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales”³¹².

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

345. 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.

346. 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.

347. 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

³¹² Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México). Expediente: 279/09. Considerando Tercero. 19 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

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”³¹³.

348. La Corte reafirmó estos criterios en 2008 e indicó que deben ser observados con “extremo cuidado” por las autoridades públicas, quienes sólo pueden negar el acceso a documentos o diligencias judiciales cuando se cumplan esas condiciones. Actuar de manera contraria, es a juicio de la Corte de Colombia, una vulneración evidente a un derecho fundamental³¹⁴.

349. Sobre este mismo tema, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en la Sentencia en la que tuteló el derecho de acceso a la información, frente a la negativa del Ministerio de Hacienda de otorgar datos relacionados con la compra de deuda pública de Costa Rica, el tribunal resaltó que las limitaciones al derecho en cuestión deben ser de carácter excepcional.

350. De acuerdo a la Corte “[...] 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. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación–, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa”³¹⁵.

³¹³ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. 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>.

³¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-920/08. Expediente T-1919557. Bogotá, Colombia, 19 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D920%2D08.htm>

³¹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&IResultado=3. En similar sentido: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junio de 2010. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo

351. Asimismo, la Corte indicó que “[e]l texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos”, siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc.”³¹⁶.

352. De acuerdo a lo anterior, “[e]l secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva”³¹⁷.

353. Por su parte, la Sala Primera del Tribunal Constitucional de Perú en decisión de 6 de abril de 2004³¹⁸, declaró fundado el recurso de habeas data interpuesto por la recurrente contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) con la finalidad de que le fuera otorgado el informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre la conducta e idoneidad en el cargo que ejercía como Vocal Superior Titular del Distrito Judicial; la copia de la entrevista personal que presentó ante la Comisión; y, la copia del Acta del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura que contiene la decisión de su no ratificación en el cargo mencionado.

354. El Consejo afirmó que la decisión de negar el acceso a la mencionada información se fundamentaba en una disposición de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de acuerdo a la cual “[e]s prohibido expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades

³¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&Valor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&IResultado=3

³¹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&Valor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&IResultado=3

³¹⁸ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

respecto a los datos contenidos en el registro; a excepción de lo dispuesto en el artículo 96° de la Constitución o de mandato judicial”³¹⁹.

355. Para el Tribunal “[e]l criterio de interpretación extensiva de una disposición que restringe el ejercicio de un derecho constitucional, como el que ahora se discute, se encuentra vedado implícitamente por el principio general que se deriva [...] de la Constitución, y está desarrollado por el [...] Código Civil; asimismo, está precisado, de mejor forma aún y de modo categórico, por [...] la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a tenor del cual los límites al derecho de acceso a la información pública ‘deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental’”³²⁰.

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

356. 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, “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”³²¹.

357. 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

³¹⁹ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

³²⁰ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. N.º 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

³²¹ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-705. Referencia expedientes T-1613624, T-1613625 T.1613626, T-1613627 acumulados. 7 de septiembre de 2007. Fundamento jurídico 9. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-705-07.htm>.

sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante”³²².

358. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en decisión del 19 de junio de 2002, que estudió el amparo interpuesto por una persona a la que un órgano judicial le había negado el suministro de copia certificada de la grabación del debate judicial, señaló que siempre que se cumplieran los requisitos señalados por la Constitución para acceder a la información, a la autoridad judicial “no le queda sino extender la certificación que se le pide, que para situarnos en el caso que nos ocupa, dicho mandamiento, se cumplirá con entregar al peticionario la regrabación en un casete”³²³. En otro caso, del 28 de septiembre de 2006, ese mismo tribunal sostuvo que cuando la negativa de entregar información se funda en una razón distinta a las establecidas por el artículo 30 de la Constitución de Guatemala³²⁴, debe entregarse la información que se solicita, ya que no existe fundamento para que se niegue tal solicitud³²⁵.

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

359. 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

³²² Invocación de la sentencia T-1268/91 por la 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>.

³²³ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Apelación de sentencia de amparo, Expediente 567-2002, 19 de junio de 2002. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=797523.html&St_RegistrarConsulta=yes&SF=567-2002

³²⁴ El artículo 30 de la Constitución de Guatemala establece lo siguiente: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.

³²⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Apelación de sentencia de amparo, Expediente 1211-2006, 28 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=807525.html&St_RegistrarConsulta=yes&SF=1211-2006

reserva”³²⁶. 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”³²⁷.

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

360. 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 ejercicio de los [...] derechos fundamentales”³²⁸. 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”³²⁹. Extender la reserva mas allá de dicho plazo resulta desproporcionado y violatorio del derecho de acceso a la información pública.

³²⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

³²⁷ 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>.

³²⁸ 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>.

³²⁹ 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>. En similar sentido, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-414/10. Expediente T-2469460. Bogotá, Colombia, 27 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D414%2D10.htm>

361. En la Sentencia T-414 de 2010 la Corte Constitucional de Colombia consideró que para resolver el planteado caso debía hacer un análisis del concepto de reserva de la información y resolvió que en todo caso “[...] la reserva debe ser temporal. El plazo que se fije debe ser razonable y proporcional al bien jurídico que se persigue proteger a través de la reserva [...]”³³⁰. La Corte concluyó estableciendo una regla adicional de acuerdo con la cual, durante el periodo de vigencia de la reserva de los datos éstos deben ser debidamente custodiados y mantenidos, con el fin de permitir su publicidad posterior.

362. La misma Corte Constitucional en la Sentencia T-511 de 2010 estableció las reglas que regulan la información reservada al resolver la petición de dos familiares de víctimas de desaparición que solicitaron la información de las patrullas de policía que hacían guardia en el mismo sector en que fueron retenidos sus familiares. Dijo la Corte: “La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia. La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse. La reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada. La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta”³³¹.

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

363. Distintos tribunales de la región se han pronunciado sobre la necesidad de aplicar un juicio de proporcionalidad de carácter estricto cuando se invoca el carácter reservado de la información.

364. 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

³³⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-414/10. Expediente T-2469460. Bogotá, Colombia, 27 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D414%2D10.htm>

³³¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-511/10. Expediente T-2.395.898. Bogotá, Colombia, 18 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D511%2D10.htm>

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 protección³³².

365. 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”³³³.

366. 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 legítima; (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 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”³³⁴.

³³² 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>.

³³³ 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>.

³³⁴ 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>.

367. 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*.

368. 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.

369. 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. 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.

370. 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.

371. 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 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”³³⁵.

372. 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”³³⁶.

373. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú en la Sentencia que ordenó divulgar información sobre los gastos efectuados por un ex presidente del país y su comitiva en los viajes que adelantó durante su gobierno, se refirió a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que se deben tener en cuenta a la hora de limitar el derecho de acceso a la información, así como a la presunción de inconstitucionalidad de las leyes que restrinjan el mencionado derecho.

³³⁵ Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Fundamento jurídico 7. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>, citando 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.

³³⁶ CIDH. Informe Anual 2001. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 14.

374. De acuerdo al Tribunal “[...] cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye a la formación de una opinión pública, libre e informada, éste tiene la condición de libertad preferida [...]. No obstante, tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella no sólo se encuentren sujetos a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad”³³⁷.

375. En este sentido “[e]sta presunción de inconstitucionalidad de la ley que [...] restringe [el derecho de acceder a información] se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un apremiante interés público por mantener en reserva o secreto la información pública solicitada y, a su vez, que sólo manteniendo tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”³³⁸.

376. La Suprema Corte de Justicia de México ha manifestado que no toda publicación de información que se considere reservada puede ser prohibida por el Estado, sino que deberá analizarse cada caso en concreto, y establecer si la prohibición de publicación de la información es justificada o no. Así lo manifestó en una decisión adoptada con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad relacionada con el uso del espectro electromagnético. En dicha decisión, del 15 de enero de 2007, se pronunció acerca de los alcances de determinada información que se considera como reservada. De conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los expedientes judiciales que no hayan causado estado, así como de las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no se adopte la decisión definitiva, tendrán carácter de reservados.

³³⁷ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. En similar sentido: Sala Primera del Tribunal Constitucional (Perú) EXP. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

³³⁸ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

377. La decisión de la Suprema Corte limita esta regla general, manifestando que ella no es absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales la difusión de la información “producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva”³³⁹. En esta decisión se advierte que se tiene en cuenta el daño como la causa que justifica la reserva de la información, lo cual implica que cuando dicho riesgo no existe tampoco se justifica que impida la divulgación de la información.

378. A su turno, el Consejo de Transparencia de Chile ha utilizado la ponderación y el juicio de proporcionalidad como criterios para definir si determinada información debe ser revelada o mantenida en secreto. Uno de los casos en los que ha utilizado este criterio se dio con ocasión de un reclamo de información sobre el proceso de selección implementado para proveer el cargo de Jefe de Cobranzas y Quiebras de la Tesorería General de la República y, específicamente, los resultados de su evaluación personal en el proceso y los resultados de la evaluación de la persona que resultó finalmente nombrada en dicho cargo.

379. Al resolver el caso, mediante decisión del 11 de agosto de 2009, el Consejo concedió el reclamo, con base en dos argumentos: en primer lugar, afirmó que la confidencialidad de la información sobre el proceso de selección terminaba al término de este, y en segundo lugar aplicó el test de proporcionalidad en estricto sentido. Este test es denominado por el Consejo como “test de daño”, y consiste en “realizar un balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para luego determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación”. Luego de aplicar este test de daño en el caso concreto el Consejo concluyó que el interés en la revelación de la información era mayor que los eventuales daños que pudiera causar, por lo que ordenó el suministro de la información sobre el proceso de selección del cargo de Jefe de Cobranzas y Quiebras de la Tesorería General de la República³⁴⁰.

380. Conviene mencionar que en una decisión anterior, del 28 de julio de 2009, el Consejo de Transparencia había señalado que la necesidad de adelantar

³³⁹ Suprema Corte de Justicia de México. Registro No. 170722. Tesis Jurisprudencial Número 45 de 2007, 15 de enero de 2007.

³⁴⁰ Consejo de Transparencia de Chile. Código de reclamo A29-09, 11 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A29-09/A29-09_decision_web.pdf. En similar sentido, ver Consejo de Transparencia de Chile. Código de reclamo A115-09, 22 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A115-09/A115-09_decision_web.pdf

una ponderación entre los beneficios de la divulgación de la información, por un lado, y los perjuicios que se causarían si esta información fuera publicada, del otro lado, es un criterio de decisión que ha sido adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, la jurisprudencia de la Corte Interamericana es la fuente para establecer este criterio hermenéutico³⁴¹.

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

381. En una resolución de 22 de abril de 2009, relativa a un recurso de revisión, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) 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 información³⁴².

382. 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.

383. 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.

384. 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 aquella 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

³⁴¹ Consejo de Transparencia de Chile. Código de reclamo A45-09, 28 de julio de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A45-09/A45-09_decision_web.pdf.

³⁴² Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México). Expediente: 5404/08. Resolución de 22 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2008/5404.pdf>

que no encuentre excepción en una disposición normativa que determine su publicidad, debe ser considerada confidencial”.

385. 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”.

386. 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”.

387. 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.

388. 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 confidencialidad³⁴³.

7. Jurisprudencia sobre la aplicación restrictiva del concepto de seguridad nacional

389. En lo relativo a la aplicación del concepto de seguridad nacional, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en sentencia del 8 de marzo de 2005, se pronunció sobre la publicidad de las contrataciones realizadas por el Ejército de ese Estado. En dicha oportunidad, se le planteó a la Corte una opinión consultiva, en la

³⁴³ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México). Expediente: 5404/08. Resolución de 22 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2008/5404.pdf>

que se le preguntaba si, a la luz del artículo 30 de la Constitución de Guatemala³⁴⁴, los actos administrativos relativos a compras y contrataciones realizados por el Ejército de Guatemala estaban exentos de publicidad. La Corte de Constitucionalidad absolvió de manera negativa la consulta que se le realizó, ya que la excepción a la publicidad relacionada con la seguridad nacional “se refiere a aquellos asuntos que son parte de la política de Estado para preservar la integridad física de la Nación y de su territorio, a fin de proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos extranjeros o nacionales beligerantes”, y la compra de insumos del Ejército no tiene esa naturaleza, por lo que no puede considerarse información reservada³⁴⁵.

390. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de República Dominicana, Cámara de tierras, laboral, contencioso-administrativo y contencioso tributario en sentencia de 21 de mayo de 2008, Sentencia # 164. D/F 21-05-2008, decidió una acción de amparo interpuesta como consecuencia de la negación de la Oficina para el Reordenamiento del Transporte, de suministrarle a un periodista información sobre el proyecto de construcción del Metro de Santo Domingo. La entidad adujo que de acuerdo a la regulación legal la obligación de informar estaba limitada en razón de intereses públicos preponderantes, por lo que se permitía el secreto de cierta información en resguardo de estrategias y proyectos científicos, tecnológicos, de comunicaciones, industriales, comerciales o financieros y cuya revelación pueda perjudicar el interés nacional. Así entonces para la entidad requerida, la información solicitada era de carácter reservado y su publicación ponía en peligro la seguridad de los usuarios del Metro y podía perjudicar el interés nacional.

391. En este caso el Tribunal ordenó la entrega de información aduciendo que los Estados democráticos deben regirse en sus gestiones públicas por los principios de publicidad y transparencia garantizando que los ciudadanos puedan ejercer control político. De acuerdo a lo anterior, el Tribunal sostuvo que la información solicitada por el periodista no se constituye en información secreta al no cumplir con el requisito de consagración legal previa de acuerdo al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido la Corte estableció que la entrega de los datos requeridos garantiza la seguridad nacional y el orden

³⁴⁴ El artículo 30 de la Constitución de Guatemala establece lo siguiente: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.

³⁴⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Opinión consultiva, Expediente 2819-2004, 8 de marzo de 2005. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=790423.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=2819-2004

público, puesto que es un interés legítimo de la ciudadanía saber si antes de iniciar el proyecto en cuestión se adelantaron los estudios correspondientes para garantizar la viabilidad y seguridad del mismo. Por lo anterior el Tribunal concluyó que la negación de suministrar datos mencionados violó el derecho fundamental de acceso a la información³⁴⁶.

a. 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

392. El 24 de agosto de 1978, la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia en Estados Unidos 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]”³⁴⁷. La CIA rechazó el pedido y alegó que los documentos caían en varias de las excepciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información (*Freedom of Information Act*, FOIA), Sección 5 U.S.C. § 552 (b), razón por la cual solicitó una decisión sumaria.

393. 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.

394. 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.

³⁴⁶ Corte Suprema de Justicia de la República Dominicana, Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso Tributario, Sentencia # 164. D/F 21-05-2008, de 21 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/consultas/consultas_sentencias/detalle_info_sentencias.aspx?ID=117040016

³⁴⁷ Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (Estados Unidos). *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 decisión está disponible en: <http://openjurist.org/587/f2d/1187/ray-v-turner>.

395. 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 interviniente³⁴⁸. 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.

396. 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”.

397. 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”.

398. 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 señalados³⁴⁹.

b. 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

³⁴⁸ Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (Estados Unidos). *Ray v. Turner*, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290 (1978), citando 5 U.S.C. § 552 (a)(4)(B).

³⁴⁹ Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (Estados Unidos). *Ray v. Turner*, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290 (1978).

399. La Corte Constitucional colombiana 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 inexecutable en cuanto comporta una forma clara e inequívoca de censura [pues] vulnera la libertad e independencia de la actividad periodística”³⁵⁰. 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 posteriores en los términos del artículo 13.2 de la Convención Americana.

c. Jurisprudencia sobre acceso a la información de documentos que guarden una relación directa con la comisión de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario

400. Sobre la importancia del acceso a la información para garantizar los derechos a la verdad y la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos se han pronunciado varios tribunales de la región.

401. En primer lugar, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, mediante providencia del 15 de marzo de 2006, tuvo oportunidad de referirse al deber del Presidente de la República de preservar y garantizar de la mejor manera las condiciones de seguridad y conservación de la información que pudiera ser útil para esclarecer hechos de carácter delictivo.

402. Tal pronunciamiento tuvo lugar al resolver un recurso de amparo, en el que se denunciaba un Acuerdo expedido por el Presidente de la República, que disponía que los documentos del Estado Mayor Presidencial y del Estado Mayor Vicepresidencial debían ser trasladados al Servicio de Ayudantía General del Ejército, el cual se haría responsable de ellos³⁵¹. Quienes solicitaron el amparo adujeron que en el pasado, el Estado Mayor Presidencial constituyó un órgano de inteligencia militar que ha sido acusado de cometer diferentes violaciones a los derechos

³⁵⁰ 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>.

³⁵¹ Ver Acuerdo Gubernativo setecientos once (711) de dos mil tres (2003), del 12 de noviembre de 2003 (Guatemala), cuyo artículo 4 señala: “[t]odos los registros y archivos de documentos clasificados u ordinarios del Estado Mayor Presidencial y Estado Mayor Vicepresidencial deberán ser trasladados en forma ordenada de manera que permitan su fácil localización, al Servicio de Ayudantía General del Ejército, bajo cuya responsabilidad quedarán, mientras el Ministerio de la Defensa Nacional no se disponga lo contrario, siempre que dicha disposición permita garantizar mejores condiciones de conservación y seguridad de dichos documentos”.

humanos, algunos de los cuales se encuentran sujetos a investigación criminal, y que trasladar estos documentos al Servicio de Ayudantía General del Ejército podía poner en riesgo la integridad de los documentos.

403. En este caso la Corte de Constitucionalidad concedió el recurso de amparo, ya que “al presumirse la existencia de información útil y necesaria al esclarecimiento de hechos de carácter delictivo que están siendo investigados o que a futuro pudieran ser investigados [...], debió ordenar la entrega de dichos documentos a otros órganos de carácter estatal en cuyo poder, por el tema que se trata, se preservan y garantizan de mejor manera las condiciones de conservación y seguridad de los mismos, esto es, a órganos incluidos en el estamento de la jurisdicción ordinaria que tienen a su cargo el control de las investigaciones [...] de índole penal”, para “impedir la amenaza de que los documentos relacionados puedan sufrir alteración, destrucción, inhabilitación, ocultación u otra actividad que incida negativamente en la averiguación de los hechos investigados o a investigar en aquel ámbito”³⁵².

404. Por su parte, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia en la referida sentencia C-872 de 2003 se pronunció sobre la reserva de las evaluaciones de los miembros de las Fuerzas Militares, estableció el deber del Estado colombiano de conservar y mantener documentos que guarden una relación directa con violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

405. En esa oportunidad la Corte de Colombia señaló que “[...] las últimas tendencias del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario vinculan estrechamente el derecho fundamental de acceso a documentos públicos con los derechos de las víctimas de los crímenes de lesa humanidad, de genocidios y de crímenes de guerra, a la justicia, la reparación, y muy especialmente, a conocer la verdad”³⁵³.

406. Para la Corte dentro de los deberes de respeto y garantía que tienen los estados respecto de los derechos humanos, se encuentra el deber de investigar, juzgar y condenar a los responsables de las violaciones y de reparar a las víctimas de

³⁵² Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Amparo en única instancia, expediente 2226-2003, 15 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=807114.html&St_RegistrarConsulta=yes&sf=2226-2003

³⁵³ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

las mismas, lo cual implica en la mayoría de los casos, el acceso a información que permita hacer la correspondiente atribución de responsabilidades y combatir la impunidad a la que se opone el derecho a la verdad.

407. El derecho a la verdad –de acuerdo con la Corte- tiene una connotación individual y otra colectiva. Esta última se refiere al “derecho que le asiste a cada pueblo a conocer su historia, a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos, las circunstancias y los motivos que llevaron a la comisión de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”³⁵⁴.

408. Una de las garantías de la dimensión colectiva del derecho a la verdad es precisamente la posibilidad de acceder a los archivos públicos, lo cual requiere como presupuesto, que el Estado tenga una política de conservación de documentos en la que se adopten “[...] medidas cautelares para impedir la destrucción, adulteración o falsificación de los archivos en que se recogen las violaciones cometidas [...]”³⁵⁵.

409. La Corte estableció que respecto de este tipo de información no podrán invocarse confidencialidad o razones de defensa nacional para evitar su consulta por instancias judiciales o por las víctimas.

410. Finalmente, la Corte colombiana consideró que la dimensión individual del derecho a la verdad, entendido como el derecho de las víctimas, sus familiares y sus allegados a conocer las circunstancias en que ocurrieron las violaciones y en casos de homicidios o desapariciones la ubicación de la víctima; implica la posibilidad de que los individuos accedan a los archivos donde se encuentra la información sobre la comisión de esos crímenes.

411. En otro caso, la misma Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-511 de 2010 ordenó que la Policía Nacional entregara a dos ciudadanas, información sobre las patrullas que estaban asignadas a una determinada zona, las labores realizadas y el personal que las estaba desempeñando. La información era requerida para investigar el secuestro y muerte de una persona que transitaba por la misma zona y a la misma hora.

³⁵⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

³⁵⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colombia, 30 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>

412. La Corte consideró que el derecho de acceso a la información ha sufrido una transformación y que actualmente es considerado como “una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad”³⁵⁶.

413. Concluyó la Corte de Colombia recordando la importancia del acceso a la información en las sociedades democráticas, resumiendo los principales instrumentos internacionales sobre el acceso a la información, los estándares interamericanos sobre este derecho fundamental y las recomendaciones hechas por la Relatoría Especial Para la Libertad de Expresión en sus informes anuales.

414. También en la Sentencia T-049 de 2008 la Corte Constitucional de Colombia estudió la publicidad de las actuaciones judiciales que se adelantan en los procesos denominados en ese país como de “Justicia y Paz” y que corresponden a la atribución de responsabilidad penal a algunos de los grupos armados ilegales que se desmovilizaron en el año 2004.

415. La Corte tuvo que revisar una petición de las víctimas de los crímenes cometidos por los grupos ilegales, quienes solicitaban la transmisión por radio, Internet y televisión de las audiencias que fueran realizadas en los correspondientes procesos penales. Para decidir, la Corte analizó el contenido del derecho al acceso a la información y llegó a las siguientes conclusiones: “[...] ii) la etapa de la investigación penal es reservada respecto de la comunidad en general, pero no en relación con las víctimas, quienes pueden conocer las diligencias dirigidas a indagar sobre la verdad de lo sucedido para hacer eficaz la justicia del Estado y; iii) las decisiones judiciales y administrativas que impidan a las víctimas conocer las diligencias de versión libre en los procesos de justicia y paz, podrían resultar contrarias a los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de las víctimas consagrados en la Constitución y en diferentes instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad”³⁵⁷.

416. Sobre la petición de transmisión por televisión la Corte resolvió que “i) las audiencias de versión libre de las personas que buscan la aplicación de la Ley

³⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-511/10. Expediente T-2.395.898. Bogotá, Colombia, 18 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D511%2D10.htm>

³⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-049/08. Expediente T-1705247. Bogotá, Colombia, 24 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D049%2D08.htm>

975 de 2005 son reservadas para el público en general, pero no lo son para las víctimas; ii) las diligencias de versión libre pueden ser transmitidas por medios masivos de comunicación en diferido, siempre que medie autorización de autoridad competente y no se afecten derechos y garantías constitucionales; iii) las víctimas pueden conocer la versión libre de los desmovilizados, pero están obligadas a preservar la reserva de su contenido”³⁵⁸.

417. Concluyó la Corte resaltando la importancia del derecho de acceso a la información para que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos puedan buscar reparación integral a sus derechos, incluyendo la verdad, justicia y garantías de no repetición.

³⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-049/08. Expediente T-1705247. Bogotá, Colombia, 24 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D049%2D08.htm>

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. 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. 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. LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010)

AG/RES. 2607 (XL-O/10)

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO su resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia”, la cual encomienda la elaboración de 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;

RECORDANDO TAMBIÉN 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;

RECORDANDO ASIMISMO que los Jefes de Estado y de Gobierno, en la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey en 2004, manifestaron su compromiso de establecer los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información pública;

TENIENDO EN CUENTA que la Secretaría General, a fin de implementar el mandato contenido en la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), estableció un grupo de expertos en el cual participaron representantes del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad (ahora: Departamento para la Gestión Pública Efectiva), el Departamento de Derecho Internacional, así como expertos de algunos países y de la sociedad civil en materia de acceso a la información; y

ACOGIENDO la presentación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación al Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, el pasado 29 de abril de 2010,

RESUELVE:

1. Tomar nota de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, documento CP/CAJP-2840/10, que forma parte de esta resolución, así

como de la guía para su implementación, contenida en el documento CP/CAJP-2841/10.

2. Reafirmar, en lo que resulte aplicable, los mandatos contenidos en la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia". En ese sentido, disponer que en la sesión especial programada para el segundo semestre de 2010 se tome en cuenta la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y las observaciones que sobre la misma puedan presentar los Estados Miembros.

3. Encomendar a la Secretaría General que apoye 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.

4. Agradecer a la Secretaría General y a los expertos por la elaboración de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y la guía para su implementación.

5. Que la ejecución de las actividades previstas en esta resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.

LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

(Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General)

RECORDANDO:

Que en la Declaración de Nuevo León los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas establecieron su compromiso de proporcionar los marcos jurídicos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información;

Que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encomendó al Departamento de Derecho Internacional, mediante su resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), la elaboración de un proyecto de Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su Implementación con la colaboración del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, con la cooperación de los Estados Miembros, la sociedad civil y otros expertos, para servir como modelo de reforma en el Hemisferio, y

REAFIRMANDO:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular el artículo 13 sobre la Libertad de Pensamiento y de Expresión;

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Claude Reyes v. Chile*, que reconoció formalmente el derecho de acceso a la información como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión;

Los principios sobre el derecho de acceso a la información del Comité Jurídico Interamericano;

Las Recomendaciones de Acceso a la Información elaboradas por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, en coordinación con los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano, la sociedad civil, los expertos de los Estados Miembros y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente;

Los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

La Declaración de Atlanta y el Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información del Centro Carter, y
DESTACANDO:

Que el acceso a la información es un derecho humano fundamental y una condición esencial para todas las sociedades democráticas;

Que el derecho de acceso a la información se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio;

Que el derecho de acceso a la información está basado en el principio de máxima divulgación de la información;

Que las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser clara y específicamente establecidas por la ley;

Que aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible;

Que el proceso para solicitar información deberá regirse por reglas justas y no discriminatorias que establezcan plazos claros y razonables, que provean de asistencia para aquel que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos y que impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa;

Que toda persona deberá tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción al acceso a la información ante una instancia administrativa y de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia;

Que toda persona que intencionalmente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas establecidas en la presente ley deberá estar sujeta a sanción; y

Que deberán adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información en las Américas,

[Estado Miembro] aprueba la siguiente:

LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

I .DEFINICIONES, ALCANCE Y FINALIDADES, DERECHO DE ACCESO E INTERPRETACIÓN

Definiciones

1. En la presente ley, salvo que el contexto requiera lo contrario:
 - a) “Altos funcionarios” se refiere a cualquier funcionario dentro de una autoridad pública cuyo salario anual total exceda [USD\$100,000];
 - b) “Autoridad pública” se refiere a cualquier autoridad gubernamental y a las organizaciones privadas comprendidas en el artículo 3 de esta ley;
 - c) “Documento” se refiere a cualquier información escrita, independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial, de si fue o no fue creada por la autoridad pública que la mantiene y de si fue clasificada como confidencial o no;
 - d) “Información” se refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública;
 - e) “Información personal” se refiere a información relacionada a una persona viva y a través de la cual se puede identificar a esa persona viva;
 - f) “Oficial de Información” se refiere al individuo o individuos designados por la autoridad pública de conformidad con los artículos 30 y 31 de esta ley;
 - g) “Publicar” se refiere al acto de hacer información accesible al público en general e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión; y
 - h) “Terceros interesados” se refiere a las personas que tienen un interés directo en impedir la divulgación de información que han proporcionado en forma voluntaria a una autoridad pública, ya sea porque dicha divulgación afecta su privacidad o sus intereses comerciales.

Alcance y finalidad

2. Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.
3. La presente ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

Comentario: el término beneficios públicos no debe ser interpretado ampliamente, de manera tal de comprender dentro del término todo beneficio financiero recibido del Gobierno.

4. En caso de cualquier inconsistencia, esta ley prevalecerá sobre cualquier otra.

Comentario: Sin perjuicio que la Ley modelo no contiene una disposición que comprenda, dentro de su ámbito de aplicación, aquella información en posesión de empresas privadas que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, se hace notar que algunos Estados, entre ellos Sudáfrica, han adoptado este enfoque.

Derecho de acceso a la información

5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:
 - a) a ser informada si los documentos que contienen la información solicitada, o de los que se pueda derivar dicha información, obran o no en poder de la autoridad pública;

- b) si dichos documentos obran en poder de la autoridad pública que recibió la solicitud, a que se le comunique dicha información en forma expedita;
 - c) si dichos documentos no se le entregan al solicitante, a apelar la no entrega de la información;
 - d) a realizar solicitudes de información en forma anónima;
 - e) a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información;
 - f) a ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud; y
 - g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.
6. El solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- (1) El Oficial de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con la solicitud, responder a la solicitud de forma precisa y completa y, de conformidad con la reglamentación aplicable, facilitar el acceso oportuno a los documentos en el formato solicitado.
 - (2) La Comisión de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con un recurso de apelación interpuesto ante una negativa de divulgación de información.

Interpretación

7. Toda persona encargada de la interpretación de esta ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.

II. MEDIDAS PARA PROMOVER LA APERTURA

Adopción de esquemas de publicación

8. (1) Toda autoridad pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página de Internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información dentro de [seis] meses de:
 - i) la entrada en vigor de la presente ley; o
 - j) del establecimiento de la autoridad pública en cuestión.
- (2) El esquema de publicación deberá establecer:
 - a) las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva; y
 - b) la forma en la cual publicará dichos documentos.
- (3) Al adoptar un esquema de publicación, una autoridad pública deberá tomar en consideración el interés público:
 - a) de permitir el acceso a la información que está en su posesión; y
 - b) de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información.
- (4) Toda autoridad pública deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Aprobación de esquemas de publicación

9. (1) Al aprobar un esquema de publicación, la Comisión de Información podrá establecer que dicha aprobación caducará en una fecha específica.
- (2) Al rechazar la aprobación de un esquema de publicación, la Comisión de Información deberá fundamentar las razones y proporcionar instrucciones razonables a la autoridad pública sobre cómo podrá enmendar el esquema para obtener su aprobación.
- (3) La Comisión de Información podrá retirar su aprobación a un esquema de publicación dando [seis] meses de aviso y fundamentando su decisión.

- (4) La Comisión de Información deberá tomar en consideración la necesidad de cumplir con el artículo 12 (2) al aprobar o rechazar la aprobación de un esquema de publicación.

Esquemas de publicación modelo

10. (1) La Comisión de Información podrá adoptar o aprobar esquemas de publicación modelo para distintas clases de autoridades públicas.
- (2) Cuando una autoridad pública en una clase particular adopte un esquema de publicación modelo aplicable a esa clase de autoridad pública, no deberá requerir la aprobación adicional de la Comisión de Información siempre que informe a la Comisión de Información que está empleando dicho esquema de publicación modelo.
- (3) La Comisión de Información podrá establecer un tiempo límite para la validez de un esquema de publicación modelo o, dando [seis] meses de aviso a todas las autoridades que utilizan dicho modelo, terminar la validez de cualquier esquema de publicación modelo.

Clases de información clave

11. (1) Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública son las siguientes:
 - k) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios;
 - l) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios;
 - m) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría;
 - n) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto;

- o) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos;
- p) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos);
- q) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;
- r) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;
- s) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;
- t) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general;
- u) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de esa autoridad pública;
- v) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna;
- w) un registro de solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el artículo 18, que contenga una lista de las solicitudes

- recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un registro de activos de información, de conformidad con el artículo 17;
- x) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública;
 - y) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y
 - z) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno publicar.
- (2) Los esquemas de publicación adoptados por las autoridades públicas deberán cubrir todas las clases de información clave establecidas en el artículo 12 (1) dentro de un plazo de [siete] años contados a partir de la adopción del primer esquema de publicación de esa autoridad pública, de conformidad con el artículo 9 (1).
- (3) La autoridad pública deberá crear y archivar en forma anual una imagen digital de su página web que contenga toda la información requerida por el esquema de publicación.

Comentario: La lista de elementos sujetos a divulgación proactiva se sujeta, obviamente, a las excepciones establecidas en el capítulo IV de la ley. Sin embargo, quien tiene el poder de determinar la aplicación del capítulo IV es exclusivamente la Comisión de Información (no la autoridad pública), al formular y aprobar los esquemas de publicación.

Políticas públicas y poblaciones específicas

12. (1) Los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público.
- (2) Nadie podrá sufrir perjuicio alguno debido a la aplicación de una política pública que no fue divulgada de conformidad con el inciso (1) del presente artículo.
13. Las autoridades públicas deberán divulgar la información que afecta a una población específica de la manera y la forma que permita a esa población afectada acceder a esa información, salvo que existan fundadas razones legales, políticas, administrativas o de interés público para no hacerlo.

Otras leyes y mecanismos que contemplan la divulgación de información

14. La presente ley no afecta el ejercicio de otra ley o acto administrativo que:
- a) requiera que la información contenida en documentos en posesión, custodia o control del Gobierno esté a disposición del público;
 - b) permita el acceso de todas las personas a los documentos en posesión, custodia o control del Gobierno; o
 - c) requiera la publicación de información sobre las operaciones del Gobierno;
15. Cuando cualquier persona solicite información, dicha solicitud deberá ser procesada de manera igualmente favorable como si la hubiese realizado bajo esta ley.

Registros de activos de información

16. (1) Toda autoridad pública deberá crear y mantener actualizado un registro de activos de información que incluya:
- a) todas las categorías de información publicada por la entidad;
 - b) todo documento publicado; y
 - c) todo documento disponible para ser comprado por el público.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares en relación con los registros de activos de información.
- (3) Toda autoridad pública deberá asegurarse de que sus registros de activos de información cumplan con los estándares establecidos por la Comisión de Información.

Registros de solicitudes y divulgaciones

17. (1) Las autoridades públicas deberán crear, mantener y publicar un registro de solicitudes y divulgaciones de todos los documentos divulgados en respuesta a solicitudes realizadas de conformidad con la presente ley, en su sitio web y en el área de recepción de todas sus oficinas, accesibles al público, sujeto a la protección de la privacidad del solicitante original.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares relacionados con la información contenida en los registros de solicitudes y divulgaciones.

- (3) Toda autoridad pública deberá asegurarse de cumplir con los estándares que la Comisión de Información establezca para el mantenimiento de los registros de solicitudes y divulgaciones.

Información divulgada con anterioridad

18. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a todos los documentos previamente divulgados.
- (2) Las solicitudes de documentos contenidos en los registros de solicitudes y divulgaciones, deberán publicarse, a la mayor brevedad, cuando dichos documentos estén en formato electrónico y, cuando no estén en formato electrónico, a más tardar a los [tres] días hábiles a partir de la presentación de una solicitud.
- (3) Cuando la respuesta a una solicitud se haya entregado en formato electrónico, ésta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página web de la autoridad pública.
- (4) En caso de que por segunda vez se solicite la misma información, ésta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página web de la autoridad pública.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Solicitud de información

19. La solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente. En todos los casos, la solicitud deberá ser debidamente registrada conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la presente ley.
20. Salvo que la información pueda ser entregada de manera inmediata, toda solicitud de información deberá ser registrada y se le deberá asignar un número para su debido seguimiento, el cual deberá ser proporcionado al solicitante junto con la información de contacto del Oficial de Información encargado de procesar esta solicitud.
21. No deberá haber costo alguno para la presentación de una solicitud.

22. Las solicitudes de información deberán registrarse en el orden en el que son recibidas y deberán ser atendidas en una forma justa y sin discriminación alguna.
23. (1) Una solicitud de información deberá contener los siguientes datos:
- a) información de contacto para recibir notificaciones así como la información solicitada;
 - b) una descripción suficientemente precisa de la información solicitada para permitir que la información sea ubicada; y
 - c) la forma preferida de entrega de la información solicitada.
- (2) En caso de que no se haya indicado la preferencia en la forma de entrega, la información solicitada deberá entregarse de la manera más eficiente y que suponga el menor costo posible para la autoridad pública.

Comentario: El solicitante no necesita dar su nombre en la solicitud de información. Sin embargo, en la medida en que la solicitud se refiera a información personal, será necesario incluir el nombre del solicitante.

24. (1) La autoridad pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud.
- (2) En caso de que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado. La autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.
25. (1) En caso de que la autoridad pública determine, de manera razonable, que no es ella la autoridad responsable de contestarla, deberá, de la manera más rápida posible y en todo caso dentro de un plazo no mayor a [cinco] días hábiles, enviar la solicitud a la autoridad correcta para que ésta procese la solicitud.
- (2) La autoridad pública que recibió la solicitud deberá notificar al solicitante que su solicitud ha sido remitida a otra autoridad pública a fin de poder ser atendida.

- (3) La autoridad pública que reciba la solicitud deberá proveer al solicitante información de contacto para que el solicitante pueda darle el debido seguimiento a su solicitud.^{1/}

Notificación a terceros interesados

26. Las terceras partes interesadas deberán ser informadas en un período de [cinco] días desde la recepción de una solicitud y se les dará un plazo de [diez] días para manifestar lo que a su derecho corresponda ante la autoridad pública que recibió la solicitud. En esta comunicación escrita el tercero interesado podrá:
 - a) consentir al acceso de la información solicitada; o
 - b) establecer las razones por las cuales la información no debería hacerse pública.

Costos de reproducción

27.
 - (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.
 - (2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.
 - (3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.
 - (4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.

1 ALTERNATIVA: En caso que la autoridad pública que recibió la solicitud determine razonablemente que no es la autoridad competente para contestar dicha solicitud, deberá, dentro de los [cinco] días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud, indicar la autoridad correspondiente al solicitante.

Forma de Acceso

28. Las autoridades públicas facilitarán el acceso mediante exhibición de documentos originales en instalaciones adecuadas para tales propósitos.

Oficial de Información

29. El titular de la autoridad pública responsable de responder las solicitudes de información deberá designar un Oficial de Información. Este será el encargado de implementar la ley en dicha autoridad pública. La información de contacto para cada Oficial de Información deberá publicarse en la página web de la autoridad pública y estar fácilmente accesible al público.
30. El Oficial de Información tendrá, además de las obligaciones específicamente establecidas en otras secciones de esta ley, las siguientes obligaciones:
 - a) promover dentro de la autoridad pública las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos; y
 - b) ser el contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información, para la asistencia a los individuos que solicitan información y para la recepción de denuncias sobre la actuación de la autoridad pública en la divulgación de información.

Búsqueda de documentos

31. Tras el recibo de una solicitud de información, la autoridad pública que reciba la solicitud tendrá que emprender una búsqueda razonable de los documentos necesarios para responder a la solicitud.

Mantenimiento de documentos

32. El/la [autoridad responsable de archivos] deberá elaborar, en coordinación con la Comisión de Información, un sistema de mantenimiento de documentos que será vinculante para toda autoridad pública.

Información extraviada

33. Cuando una autoridad pública no esté en posibilidades de localizar la información que dé respuesta a una solicitud y se establezca que la información debería existir en sus archivos, se requerirá que se haga un esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante.

Período de respuesta

34. (1) Toda autoridad pública deberá responder a una solicitud de información lo antes posible y, como máximo, dentro de [veinte] días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.
- (2) En caso de que una solicitud haya sido transferida de una autoridad pública a otra, la fecha de recibo será la fecha en que la autoridad pública competente para responder la solicitud recibió la misma, pero en ningún caso deberá esa fecha exceder los [diez] días hábiles a partir de la fecha en que la solicitud fue inicialmente recibida por una autoridad pública con competencia para recibir solicitudes de información.

Prórroga

35. (1) Toda vez que una solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud o consultas con otras autoridades públicas antes de adoptar una decisión con respecto a la divulgación de la información, la autoridad pública que tramita la solicitud podrá prorrogar el plazo para responder a la solicitud por un período de hasta [veinte] días hábiles adicionales.
- (2) En caso de que la autoridad pública no pueda completar el proceso de respuesta en [veinte] días hábiles o, si se cumplen con las condiciones del párrafo 1, en [cuarenta] días hábiles, la falta de respuesta de la autoridad pública se entenderá como un rechazo a la solicitud.
- (3) En casos verdaderamente excepcionales, cuando la solicitud comprenda un volumen significativo de información, la autoridad pública podrá solicitar a la Comisión de Información el establecimiento de un plazo mayor a los [cuarenta] días hábiles para responder a la solicitud.

(4) Cuando una autoridad pública no cumpla con los plazos establecidos en este artículo, la información se entregará sin costo. Asimismo, la autoridad que no cumpla con los referidos plazos deberá obtener la aprobación previa de la Comisión de Información para negarse a divulgar información o para realizar una divulgación parcial de información.

36. La notificación a terceras personas no eximirá a las autoridades públicas de cumplir con los plazos establecidos en esta ley para responder una solicitud.

Avisos al solicitante

37. Cuando la autoridad pública considere razonablemente que una solicitud tendrá costos de reproducción superiores a los establecidos por la Comisión de Información o que requerirá más de [veinte] días hábiles para responder, podrá informar al solicitante con el fin de darle la oportunidad de reducir o modificar el alcance de su solicitud.

38. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar el acceso en la forma solicitada a menos que:

- a) se pueda dañar el documento;
- b) se violen derechos de autor que no pertenezcan a la autoridad pública; o
- c) ello no sea viable debido a la necesidad de excluir o tachar cierta información contenida en el documento, de conformidad con el capítulo IV de esta ley.

(2) Cuando se solicite información en formato electrónico que ya está disponible al público en Internet, la autoridad pública podrá dar por satisfecha la solicitud si indica al solicitante la dirección URL de manera exacta.

(3) Cuando el solicitante solicite la información por medio de un formato no electrónico, la autoridad pública no podrá responder a dicha solicitud haciendo referencia a la dirección URL.

39. (1) Cuando la información se entrega al solicitante, éste deberá ser notificado e informado sobre cualquier costo o acción necesaria para acceder a la información.

(2) En caso de que la información solicitada o una parte de ella no se entregue al solicitante debido a que está comprendida dentro del

régimen de excepciones conforme al capítulo IV de esta ley, la autoridad pública deberá dar a conocer al solicitante:

- a) un estimado razonable del volumen de material que se considera reservado;
- b) una descripción específica de las disposiciones de esta ley empleadas para la reserva; y
- c) su derecho a interponer una apelación.

IV. EXCEPCIONES

Excepciones a la divulgación

40. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

- a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:
 - 1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;
 - 2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
 - 3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido en la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso surja con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad.

La excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos o bien cuando hayan transcurrido más de [veinte] años desde la defunción del individuo en cuestión.

Comentario: En casos donde la información sobre intereses comerciales y económicos legítimos haya sido proporcionada a la autoridad pública de

manera confidencial, dicha información deberá permanecer exenta de divulgación.

- b) Cuando el acceso generare un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:
1. seguridad pública;
 2. defensa nacional;
 3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;
 4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;
 5. relaciones internacionales e intergubernamentales;
 6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;
 7. habilidad del Estado para manejar la economía;
 8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y
 9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas.

La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado.

La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

- c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Comentario: A pesar de que el sistema interamericano prevé una posible excepción para la protección del “orden público”, ésta es explícitamente rechazada en esta Ley Modelo por considerar que dicha expresión es sumamente vaga y podría ocasionar abusos en la aplicación de la excepción.

Comentario: Para cumplir con los estándares del sistema interamericano requiriendo un régimen de excepciones claro y preciso, se entenderá que el texto en corchetes del literal (b) “definido de manera más detallada mediante ley”, incluye las definiciones realizadas a través de la legislación o de la jurisprudencia, de las cuales resultará una definición de las

excepciones. Asimismo, aunque este texto permite que se definan de manera más detallada por ley, la operación de dichas definiciones adicionales se limita por los principios y disposiciones de esta ley. A dicho efecto, la ley establece un derecho amplio de acceso a la información basado en el principio de máxima divulgación (artículo 2); establece que esta ley prevalece sobre cualquier otra legislación, en casos de inconsistencia (artículo 4); y requiere que cualquier persona a cargo de interpretar la ley o algún otro instrumento que puede llegar a afectar el derecho de acceso a la información adopte cualquier interpretación razonable a favor de la divulgación (artículo 8).

Divulgación parcial

41. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación mediante las excepciones enunciadas en el artículo 41, podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción. La información no exenta deberá ser entregada al solicitante y hacerse pública.

Divulgación histórica

42. Las excepciones a las que se refiere el artículo 41 (b) no son aplicables en el caso de un documento que tenga más de [doce] años de antigüedad. Cuando una autoridad pública desee reservar la información, este período podrá ser extendido hasta por otros [doce] años mediante la aprobación de la Comisión de Información.

Supremacía del interés público

43. Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, de conformidad con las excepciones contenidas en el artículo 41, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.
44. Las excepciones contenidas en el artículo 41 no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

V. APELACIONES

Apelación interna

45. (1) El solicitante podrá, dentro de un plazo de [sesenta] días hábiles contados a partir de la falta de contestación a su solicitud o a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las reglas establecidas en esta ley respecto a la contestación de solicitudes, presentar una apelación interna frente al titular de la autoridad pública.
- (2) El titular de la autoridad pública deberá emitir una resolución fundada y por escrito dentro de un plazo no mayor a [diez] días hábiles a partir de la recepción de la apelación interna y entregar al solicitante una copia de dicha resolución.
- (3) Si el solicitante decide presentar una apelación interna, deberá esperar el término completo de los tiempos establecidos en esta disposición antes de presentar una apelación externa.

Comentario: Una apelación interna no debe ser obligatoria sino opcional para el solicitante antes de presentar una apelación externa.

Apelación externa

46. (1) Cualquier solicitante que considere que su solicitud no ha sido atendida de conformidad con las disposiciones de esta ley, independientemente de que haya presentado o no una apelación interna, tiene derecho a presentar una apelación frente a la Comisión de Información.
- (2) Dicha apelación deberá presentarse dentro de un plazo no mayor a [sesenta] días del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de una solicitud o para la contestación de una apelación interna, de conformidad con las disposiciones de esta ley.
- (3) Dicha apelación deberá contener:
- a) la autoridad pública ante la cual se presentó la solicitud;
 - b) información para poder contactar al solicitante;
 - c) los fundamentos de la apelación; y

- d) cualquier otra información que el solicitante considere relevante.
47. Una vez recibida una apelación, la Comisión de Información podrá mediar entre las partes a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.
48. (1) La Comisión de Información deberá registrar la apelación en un sistema de seguimiento centralizado e informará a todas las partes interesadas, incluidas las terceras partes, sobre la apelación y su derecho a comparecer en el proceso.
- (2) La Comisión de Información deberá establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación a través de las cuales se asegure a todas las partes la oportunidad de comparecer en el proceso.
- (3) Cuando la Comisión de Información no tenga certeza del alcance o la naturaleza de una solicitud o apelación, deberá contactar al recurrente para que aclare lo que está solicitando o apelando.
49. (1) La Comisión de Información tomará una decisión dentro de un plazo de [sesenta] días hábiles dentro de los que se incluyen cualquier intento de mediación. En circunstancias excepcionales, los plazos podrán ser ampliados por otros [sesenta] días hábiles.
- (2) La Comisión de Información podrá decidir:
- a) rechazar la apelación;
 - b) requerir a la autoridad pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme a esta ley, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información o la reducción de costos.
- (3) La Comisión de Información deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública y a cualquier parte interesada de su decisión. Cuando la decisión no sea favorable al solicitante, éste deberá ser informado de su derecho de apelación.
- (4) Si la autoridad pública no cumple la decisión de la Comisión de Información dentro de los plazos establecidos en dicha decisión, la Comisión de Información o el solicitante podrán interponer una queja

frente al tribunal [competente] a efectos de obtener el cumplimiento de la misma.

Comentario: La forma de obligar el cumplimiento previsto en el numeral 4 de este artículo variará de acuerdo con cada país.

Revisión judicial

50. Un solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales solamente para impugnar una decisión de la Comisión de Información, dentro de un plazo no mayor a [sesenta] días contados a partir de una decisión adversa o del vencimiento de los plazos establecidos por esta ley para responder a las solicitudes.
51. El tribunal deberá tomar una decisión final tanto en la parte procedimental como substantiva a la brevedad posible.

Comentario: Estas reglas se establecen partiendo del supuesto de que en muchos países las cortes tienen todos los poderes necesarios para procesar este tipo de casos, incluyendo la posibilidad de sancionar a las autoridades públicas. Cuando este no sea el caso, es probable que haya necesidad de otorgarle estos poderes a través de la ley de acceso a la información.

Carga de la prueba

52. La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el artículo 41. En particular, la autoridad deberá establecer:
- a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano;
 - b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta ley; y
 - c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.

VI. LA COMISIÓN DE INFORMACIÓN

Establecimiento de la Comisión de Información

53. (1) Por medio de esta ley se crea una Comisión de Información que tendrá a su cargo la promoción de la efectiva implementación de esta ley;
- (2) La Comisión de Información deberá tener personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad y el poder de demandar y ser demandada;
- (3) La Comisión de Información deberá tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo;
- (4) El Poder Legislativo deberá aprobar el presupuesto de la Comisión de Información, el que deberá ser suficiente para que la Comisión de Información pueda cumplir con sus facultades de manera adecuada.
54. (1) La Comisión de Información deberá estar integrada por [tres o más] comisionados que reflejen una diversidad de experiencia y talento.
- (2) Los Comisionados deberán elegir al Presidente de la Comisión de Información.

Comentario: Es preferible que la Comisión de Información esté integrada por cinco comisionados. En comparación con un cuerpo colegiado de cinco miembros, un cuerpo de tres puede aislar y obstruir el consejo y la participación de uno de los comisionados en casos donde los otros dos estén cercanamente asociados de manera filosófica, personal o política: una dinámica que es más difícil en un cuerpo de cinco.

55. Nadie podrá ser nombrado comisionado si no cumple con los siguientes requisitos:
- a) ser ciudadano;
 - b) ser una persona de alto carácter moral;
 - c) no haber ocupado un cargo [de alto nivel] en el Gobierno o partido político en los últimos [dos] años; y,
 - d) no haber sido condenado por un delito violento o un delito que comprometa su honestidad en los últimos [cinco] años, salvo que haya sido objeto de indulto o amnistía.

56. Los Comisionados serán designados por el [Poder Ejecutivo] luego de haber sido nominados por una mayoría de dos tercios de los miembros del [Poder Legislativo] y en un proceso que cumpla con los siguientes principios:
- a) participación del público en el proceso de nominación;
 - b) transparencia y apertura; y
 - c) publicación de una lista de los candidatos que se consideren más idóneos para el cargo.

Comentario: A fin de aumentar la confianza en la institución, es preferible que tanto el ejecutivo como la legislatura participen en el proceso de selección; que cualquier decisión de la legislatura sea por una mayoría calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista (ej: 60% o dos tercios); que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación, y que el proceso sea transparente. Hay dos enfoques principales: nombramiento ejecutivo, con la nominación y aprobación de la legislatura, y nombramiento legislativo, con la nominación o aprobación del ejecutivo.

57. (1) Los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez [de un tribunal de segunda instancia].
- (2) Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, a excepción de instituciones académicas, científicas o filantrópicas.

Comentario: Se recomienda que los Comisionados sirvan a tiempo completo y que su salario esté vinculado a un monto fijado externamente para aumentar la independencia de éstos.

58. El cargo de los comisionados tendrá una duración de [cinco] años y podrá ser renovado una sola vez.

Comentario: Para garantizar la continuidad de servicio, es necesario alternar los mandatos de los comisionados cuando la comisión sea inicialmente creada, con el objetivo de evitar que expiren en el mismo año los términos de más de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión de Información.

59. (1) Los comisionados sólo podrán ser destituidos o suspendidos de sus cargos de conformidad con el proceso de selección mediante el cual fueron designados y solamente por razones de incapacidad o por

alguna conducta que amerite la destitución de su cargo. Estas conductas incluyen:

- a) ser condenado por un delito;
 - b) afección de salud que afecte directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones;
 - c) infracciones graves a la Constitución o a esta ley;
 - d) negativa a cumplir con cualquiera de los requisitos de divulgación, tales como no hacer público su salario o los beneficios de los que goza.
- (2) Cualquier comisionado que haya sido destituido o suspendido de su cargo tiene derecho a apelar dicha destitución o suspensión ante el Poder Judicial.

Facultades y atribuciones de la Comisión

60. Además de las facultades establecidas por esta ley, la Comisión de Información tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con sus obligaciones, entre las cuales deberán incluirse las siguientes:
- a) revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones in situ;
 - b) autorización sua sponte de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la ley;
 - c) llamar testigos y presentar pruebas en el contexto de un proceso de apelación;
 - d) adoptar las normas internas que sean necesarias para desempeñar sus funciones;
 - e) expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y
 - f) mediar disputas entre las partes de una apelación.

61. Además de los deberes ya establecidos por esta ley, la Comisión de Información tendrá los siguientes deberes:
- a) interpretar la presente ley;
 - b) apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de esta ley;
 - c) promover la concientización acerca de la presente ley y sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público, incluso mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;
 - d) formular recomendaciones sobre la legislación vigente y legislación propuesta;
 - e) remitir los casos en donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes; y
 - f) cooperar con la sociedad civil.

Informes

62. (1) Las autoridades públicas deberán presentar informes anuales a la Comisión sobre sus actividades de conformidad con, o para promover el cumplimiento de, la presente ley. Este informe incluirá, por lo menos, información sobre:
- a) el número de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte, y de las solicitudes denegadas;
 - b) cuáles secciones de la ley fueron invocadas para denegar, en su totalidad o en parte, las solicitudes de información y con qué frecuencia fueron invocadas;
 - c) apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;
 - d) los costos cobrados por las solicitudes de información;
 - e) sus actividades de conformidad con el artículo 12 (obligación de publicar);

- f) sus actividades de conformidad con el artículo 33 (mantenimiento de documentos);
 - g) sus actividades de conformidad con el artículo 68 (capacitación de funcionarios)
 - h) información sobre el número de solicitudes respondidas dentro de los plazos establecidos por esta Ley;
 - i) información sobre el número de solicitudes respondidas fuera de los plazos establecidos por esta Ley, incluyendo las estadísticas de cualquier demora en la contestación; y
 - j) cualquier otra información que sea útil a los efectos de evaluar el cumplimiento de esta ley por parte de las autoridades públicas.
- (2) La Comisión deberá presentar informes anuales sobre la operación de la Comisión y el funcionamiento de la ley. Este informe incluirá al menos toda información que reciba de las autoridades públicas en cumplimiento del derecho de acceso, el número de apelaciones presentadas ante la Comisión, incluyendo un desglose del número de apelaciones provenientes de las diversas autoridades públicas y los resultados y el estado de las mismas.

Responsabilidad penal y civil

63. Nadie será objeto de acción civil o penal, ni de perjuicio laboral, por un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de las facultades o atribuciones en los términos de la presente ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.
64. Es delito penal actuar deliberadamente con intención de destruir o alterar documentos una vez que hayan sido objeto de una solicitud de información.
65. (1) Se considerarán como infracciones administrativas las siguientes conductas deliberadas:
- a) obstruir el acceso a cualquier documento en forma contraria a lo dispuesto en las secciones II y III de esta ley;
 - b) impedir a una autoridad pública el cumplimiento de sus obligaciones conforme a las secciones II y III de esta ley;
 - c) interferir con el trabajo de la Comisión de Información;

- d) incumplir las disposiciones de esta ley;
 - e) omitir la creación de un documento en incumplimiento de políticas o normas aplicables o con la intención de impedir el acceso a la información; y
 - f) destruir documentos sin autorización
- (2) Cualquier persona puede denunciar la comisión de una de las infracciones administrativas definidas anteriormente.
- (3) Las sanciones administrativas se regirán por el derecho administrativo del Estado y podrán incluir multa [de hasta x salarios mínimos], suspensión por un período de [x] meses/años, destitución o inhabilitación para el servicio por un período de [x] meses/años.
- (4) Cualquier sanción deberá ser publicada en el sitio web de la Comisión de Información y de la autoridad pública dentro de los cinco días de haber sido impuesta.

VII. MEDIDAS DE PROMOCIÓN Y CUMPLIMIENTO

Monitoreo y cumplimiento

66. El [Poder Legislativo] deberá regularmente monitorear la operación de esta ley con el objetivo de determinar si es necesario modificarla para garantizar que toda autoridad pública cumpla con el texto y el espíritu de la Ley y para garantizar que el Gobierno sea transparente, permanezca abierto y accesible a sus ciudadanos y cumpla con el derecho fundamental de acceso a la información.

Capacitación

67. El Oficial de Información deberá garantizar el suministro de capacitación adecuada para los oficiales de la autoridad pública en la aplicación de esta ley.
68. La Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas en la capacitación para oficiales en la aplicación de esta ley.

Educación formal

69. El [Ministerio de Educación] deberá garantizar que los módulos educativos básicos sobre el derecho de acceso a la información se proporcionen a estudiantes en cada año de educación primaria y secundaria.

VIII. MEDIDAS TRANSITORIAS

Título abreviado y entrada en vigor

70. La presente ley puede citarse como la Ley de Acceso a la Información de [insertar el año correspondiente].
71. La presente ley entrará en vigor en la fecha de su promulgación por [insertar nombre de la persona pertinente, como el Presidente, Primer Ministro o Ministro], no obstante lo cual entrará automáticamente en vigor a los [seis] meses de su sanción, de no haber promulgación en ese plazo.

Reglamento

72. Esta ley deberá ser reglamentada dentro de [un] año de su entrada en vigor y con la participación activa de la Comisión de Información.